

Det juridiske fakultet

Kan overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 ilegges uten å oppfylle kriteriene for straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6. nr. 1?

En analyse av EMKs "criminal charge"-begrep

Aasta Bjørnsdatter Pettersen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap, høsten 2014

Antall ord: 17 600

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1. Innledning | 3 |
| 1.1 Presentasjon av avhandlingens tema | 3 |
| 1.2 Nærmere om problemstillingen og temaets aktualitet | 4 |
| 1.3 Rettskildebildet og metode | 6 |
| 1.3.1 Rettskildebildet | 6 |
| 1.3.2 Hvilken metode gjelder ved tolkning av EMK og EMD-praksis? | 7 |
| 1.3.3 Er straffebegrepet i EMK artikkel 6, 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 enhetlig?..... | 9 |
| 1.3.4 Rettssubjektet – Hvem er beskyttet av EMK? | 10 |
| 1.4 Begrepsavklaring | 11 |
| 1.5 Avgrensning og fremstilling videre | 12 |
| 2. Er overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 straff etter EMK? | 13 |
| 2.1 Generelt om havressursloven § 59 | 13 |
| 2.2 Forholdet til EMKs straffebegrep | 15 |
| 2.3 EMK artikkel 6 | 17 |
| 2.4 Engel-kriteriene | 17 |
| 2.4.1 Oversikt..... | 17 |
| 2.4.2 "The legal classification of the offence under national law" | 18 |
| 2.4.3 "The nature of the offence" | 19 |
| 2.4.4 "The nature and the degree of severity of the penalty" | 29 |
| 2.4.5 Helhetsvurdering..... | 31 |
| 2.5 Vurdering og konklusjon | 32 |
| 3. Myndighetenes handlingsrom ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 3.1 Introduksjon | 39 |
| 3.2 “The nature of the offence” | 40 |
| 3.2.1 Generelt..... | 40 |
| 3.2.2 Reaksjonens anvendelsesområde | 40 |
| 3.2.3 Reaksjonens strafferettslige karakter | 42 |
| 3.2.4 Reaksjonens formål | 44 |
| 3.2.5 Erstatningsrettslige betraktninger | 44 |
| 3.2.6 Avtalerettslige betraktninger | 48 |
| 3.3 “The nature and degree of severity of the penalty” | 52 |
| 4. Avsluttende kommentarer | 53 |
| 5. Kilder | 54 |
| 6. Vedlegg | 59 |

1. Innledning

1.1 Presentasjon av avhandlingens tema

Avhandlingens tema er den administrative reaksjonen overtredelsesgebyr, som fiskeriforvaltningen kan benytte ved mindre overtredelser av havressursloven og deltakerloven.¹ Problemstillingen er om, og eventuelt i hvilken grad, gebyret kan ilegges uten at det faller inn under straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 6 nr. 1.²

Høsting av de viltlevende marine ressursene i norsk økonomisk sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen er i hovedsak regulert gjennom to lover med tilhørende forskrifter. Deltakerloven regulerer innsatssiden, det vil si hvem som kan høste av ressursene. Havressursloven regulerer uttakssiden, som grovt vil si på hvilken måte ressursene kan høstes på, og hvor mye som kan høstes. Brudd på bestemmelsene i de nevnte lover kan enten forfølges av påtalemyndigheten eller ved illeggelse av administrative reaksjoner fra fiskeriforvaltningen. Etter havressursloven § 59 og deltakerloven § 28 kan fiskeriforvaltningen illegge overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser i nevnte lover.

”Fiskerilovgivningen” er i denne avhandlingen ment som en samlebetegnelse for deltakerloven og havressursloven. ”Fiskeriforvaltningen” utgjør Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende organer. Departementet står for utformingen av nærings- og sjømatpolitikken i Norge.³ Fiskeridirektoratet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og har et overordnet kontrollansvar i fiskerisaker, jf. havressursloven § 44. De følger fangsten fra fangstfelt til eksport, men holder seg mest på land og i indre farvann. ”Fiskeriforvaltningen” er ment som en samlebetegnelse på direktoratet og departementet.

Etter havressursloven § 59 annet ledd kan departementet i forskrift delegere kompetansen til å illegge overtredelsesgebyr. Fiskeridirektoratets regionkontor

¹ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressursloven) og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

² The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, vedtatt 4. november 1950, i kraft 3. september 1953.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dep/organisation.html?id=733> Sist sett: 29. november 2014.

(vedtaksregioner) er i forskrift gitt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr i førsteinstans.⁴ Etter forskriften § 6 annet ledd er det Fiskeridirektoratet som også er klageinstans for regionkontorenes vedtak om overtredelsesgebyr.⁵ Samtlige regionkontor og Kystvakten vurderer hvilke overtredelser som bør ilegges overtredelsesgebyr og gir innstilling om slikt gebyr til en av vedtaksregionene.

1.2 Nærmere om problemstillingen og temaets aktualitet

Avhandlingen skal klarlegge om, og eventuelt i hvilken grad, det er rettslig rom for å anvende overtredelsesgebyr som virkemiddel ved overtredelser av fiskerilovgivningen uten å oppfylle kriteriene for straff etter EMK artikkel 6 nr. 1. Dette punktet skal redegjøre nærmere for innholdet i og bakgrunnen for avhandlingens problemstilling, samt temaets aktualitet.

De viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet Norge, jf. havressursloven § 2. Styresmaktene har et økonomisk ansvar for å forvalte ressursene på en måte som sikrer ei bærekraftig og økonomisk lønnsom forvaltning, jf. havressursloven § 1. En ansvarlig ressursforvaltning er etter lovens formål en viktig samfunnsinteresse. Muligheten for økonomisk vinning er stor for de som opptrer i strid med loven, og oppdagelsesrisikoen for overtredelser er liten. På denne bakgrunn har lovgiver uttalt at det er viktig at reaksjoner ved brudd på reglene i fiskerilovgivningen har en form og et nivå som tjener til å forebygge brudd på regelverket.⁶ Grove overtredelser eller en kumulativ effekt av mange små overtredelser vil kunne ramme hele næringen gjennom for eksempel mindre kvoter ved neste års kvotefastssettelse.⁷

Norsk fiskerinæring har som følge av økt bevissthet rundt behovet for å forhindre overbeskatning opplevd en økt rettslig regulering de siste tiårene. Som eksempel kan det nevnes innføring av konsesjoner, kvotesystem og detaljerte regler for utøvelse av fisket. Myndighetene har blitt mer bevisste på rollen som ressursforvalter. Derfor har de innført et strengt regulerings- og kontrollsystem for å sikre at lovens formål blir fulgt.

⁴ Forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven (heretter kalt "forskrift om bruk av overtredelsesgebyr") § 4 første og annet ledd.

⁵ Forslag til ny forskrift om lovbrotsgebyr og tvangsmulkt i medhald av havressurslova, høringsnotat av 21. januar 2011 (heretter "høringsnotat av 2011"), av Fiskeri- og kystdepartementet, side 21.

⁶ Høringsnotat av 2011, side 12.

⁷ *Op.cit.* side 12

Etter Sanksjonsutvalgets utredning i 2003, har det i en rekke forvaltningslover blitt nedfelt bestemmelser om at det ved mindre alvorlige lovbrudd skal reageres med overtredelsesgebyr, og at straff bare skal benyttes for grovere overtredelser.⁸ I skrivende stund finnes det over 60 slike hjemler. Havressursloven § 59 og deltakerloven § 28 hjemler overtredelsesgebyr og skal ilegges som et enkeltvedtak som behandles etter reglene i forvaltningsloven.⁹ En eventuell domstolsprøving skjer i sivilprosessuelle former etter tvistelovens bestemmelser.¹⁰ For straffesaker gjelder reglene i straffeloven og straffeprosessloven.¹¹ Norsk rett opererer med en kasuistisk oppregning av hva som er straff etter norsk rett i straffeloven § 15 og overtredelsesgebyret er ikke omfattet der.

Imidlertid er straffebegrepet i EMK materielt forskjellig fra det norske internrettslige, i den forstand at det favner videre enn det norske straffebegrepet.¹² Det har nylig blitt avsagt flere avgjørelser i Høyesterett som tilsier at overtredelsesgebyret i fiskerilovgivningen er straff etter EMK.¹³ Rettspraksis gjennomgås i punkt 2.

Deltakerloven § 28 ble innført i 2004, mens havressursloven § 59 ble iverksatt gjennom forskrift om bruk av overtredelsesgebyr i begynnelsen av mars 2012. Deltakerloven § 28 er hittil ikke anvendt, så havressursloven § 59 er overtredelsesgebyrets første reelle inntog i fiskerilovgivningen. Bestemmelsen ble innført for å redusere bruken av straff.¹⁴ Lovgiver synes derfor å ha to ulike reaksjonsordninger for øyet: En strafferettslig og en administrativ, hvor sistnevnte reaksjonsordning var ment å være fleksibel og effektiv.¹⁵ Ved innføringen av overtredelsesgebyret ble det uttrykt et ønske om å øke reaksjonsfrekvensen, og dermed på lengre sikt forsøke å øke oppslutningen rundt reglementet.¹⁶ En slik lovgivervilje forutsetter effektiv saksbehandling.

Dette leder meg over til valget av problemstilling: Hvorfor skal man lete etter et rettslig

⁸ NOU 2003:15, Fra bot til bedring.

⁹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

¹⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

¹¹ Lov 22. mai 1902 nr. 10 om almindelig borgelig Straffelov og lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

¹² For eksempel Rt. 2014 s. 620 hvor overtredelsesgebyr ble ansett som straff etter EMK, men ikke som straff etter Grunnloven § 96.

¹³ Rt. 2011 s. 910, 2012 s. 1556 og Rt. 2014 s. 620.

¹⁴ Høringsnotat av 2011, side 5-6.

¹⁵ NOU 2003:15 pkt 1.3 og pkt 10.5.2.4 og Fiskeridepartementets uttalelser i Ot.prp.nr.70 (2003-2004) side 27-28

¹⁶ *Ibid.*

rom der overtredelsesgebyret kan brukes som reaksjon uten at det oppfyller straffebegrepet i EMK?

Når en reaksjon omfattes av straffebegrepet i EMK, utløses en rekke rettergangsgarantier i konvensjonen.¹⁷ Overtredelsesgebyret er ment å være en av de mildeste reaksjonene i fiskeriretten i dag. Dersom overtredelsesgebyret er å anse som straff etter EMK, betyr det at vi har en reaksjonsordning der de aller fleste reaksjoner er omfattet av EMKs straffebegrep: Både reaksjoner som er straff etter norsk internrett og også administrative reaksjoner.¹⁸ Det kan byråkratisere systemet, som igjen kan komme i veien for hensynet til effektiv håndheving av fiskerilovgivningen ved mindre overtredelser.

Hvis EMKs rettergangsregler må følges, kan illeggelse av overtredelsesgebyr innebære en omfattende og tidkrevende prosess. Rettergangsgarantiene er på den andre siden fundamentale og viktige. De ivaretar borgernes rettssikkerhet i saker hvor staten foretar inngrepene myndighetsutøvelse overfor dem. Dersom også de små overtredelsene utløser EMKs rettssikkerhetsgarantier, tilsier det større saksomfang og lengre ventetid for hver sak som skal behandles. Den overnasjonale beskyttelsen kan i slike tilfeller virke mot sin hensikt. Av den grunn kan det være fruktbart å avdekke om det finnes et handlingsrom der en reaksjon som er rettet mot mildere overtredelser kan ilegges uten at EMKs kriterier for straff er oppfylt.

1.3 Rettskildebildet og metode

1.3.1 Rettskildebildet

Ved Kgl. Res 22. mars 2013 ble det nedsatt et utvalg som skal gjennomgå sjømatindustriens rammevilkår.¹⁹ Utredningen skal legges frem innen utgangen av 2014.²⁰ Utvalget har holdt kortene tett til brystet, men det forventes forslag om store endringer i utøvelses-, kontroll- og reguleringsystemet. De få uttalelsene som foreligger

¹⁷ Rettssubjektet må for eksempel forhåndsvarsles, avgi forklaring og få anledning til å bidra med å utrede saken.

¹⁸ Noen unntak er det. For eksempel administrativ inndragning, se Rt. 2007 s. 1217, der det som inndras er verdien av den fangst som vedkommende ulovlig har tilegnet seg.

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/nou-sjomatindustriutvalget.html?id=746471> Sist sett: 29. november 2014.

²⁰ http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Vedlegg_1_mandat_for_NOU.pdf Sist sett 29. november 2014.

antyder at utredningen ikke vil få noen direkte konsekvens for havressursloven § 59, annet enn hvilke handlinger som blir lovstridige. Det forventes for eksempel forslag om mildere regulering av redskapsbruk.²¹ Den kommende utredning vil antakelig ikke påvirke avhandlingen i nevneverdig grad, med unntak av de punktene som berører ervervstillatelse.²²

1.3.2 Hvilken metode gjelder ved tolkning av EMK og EMD-praksis?

Avhandlingen tar for seg forholdet mellom norsk rett og EMK. Ettersom EMK og EMD-praksis er sentrale rettskilder i denne avhandlingen, må disse rettskildenes plass i rettsanvendelsesprosessen avklares nærmere.

EMK ble ratifisert av Norge den 15. januar 1952 og trådte i kraft 3. september 1953. Etter menneskerettsloven § 2 nr. 1 skal EMK med første, fjerde, sjette og sjuende tilleggsprotokoll *“gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge”*.²³ Bestemmelsene i konvensjonene og protokollene som er nevnt i § 2 skal *“ved motstrid”* gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

I det norske rettskildebildet vil Høyesteretts forståelse av EMK få betydning for hvilken plass konvensjonen skal ha i norsk rett. Plenumsavgjørelsen *“Bøhler-dommen”* har blitt en viktig del av det norske rettskildebildet etter at den trakk opp retningslinjer for tolkning av menneskerettsloven § 3.²⁴ Dommen er fulgt opp i senere Høyesterettsavgjørelser. I Rt. 2005 s. 833 ble det uttrykkelig uttalt hvordan norske domstoler skal gå frem ved tolkningen av EMK:

“Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser- Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning”.²⁵

EMDs kompetanse fremgår av EMK artikkel 19, første punktum. Etter denne bestemmelsen skal EMD *“(…) ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention (…).”* Ved tolkningen av EMK vil

²¹ http://www.nrk.no/ytring/hvem-eier-torsken-om-50-ar_-1.12064191 Sist sett: 29. november 2014.

²² <http://debatt.nordlys.no/article/staten-raner-kystfolket> Sist sett: 4. desember 2014.

²³ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

²⁴ Rt. 2000 s. 996.

²⁵ Rt. 2005 s. 833, premiss 45.

avgjørelser fra EMD således være en svært sentral rettskilde.

Ut fra dette er det klart at norske rettsanvendere skal foreta en selvstendig tolkning av EMK-retten ved å bruke den samme metoden som EMD benytter seg av. Av hensyn til en felles og ensartet forståelse av EMK, er det EMDs oppgave å videreutvikle konvensjonen. Nasjonale domstoler bør derfor være tilbakeholden med å ilegge en for dynamisk og utvidende tolkning av konvensjonsteksten.

Wien-konvensjonen artikkel 31-33 angir de tolkningsprinsipper som gjelder for internasjonale traktater.²⁶ Disse er antatt å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett.²⁷ Til tross for at EMD ikke er part i Wien-konvensjonen, så er domstolen en folkerettslig aktør. EMD har selv benyttet seg av tolkningsprinsippene og fremholdt at de som utgangspunkt også skal gjelde ved tolkningen av EMK.²⁸ Etter Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1 skal traktater som utgangspunkt tolkes "*...in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*". Dette setter skranker for EMDs adgang til å etablere nye rettigheter, samt å tolke konvensjonsteksten utvidende – særlig hvis resultatet strider med EMKs formål og fundament.

Videre har EMD også utviklet et eget sett med tolkningsprinsipper. Domstolen har uttalt at: "*(...) the Convention is a living instrument which (...) must be interpreted in the light of present day conditions (...)*".²⁹ Det innebærer at konvensjonen må tolkes dynamisk og at innholdet skal videreutvikles i takt med samfunnsutviklingen, uten at konvensjonsteksten nødvendigvis må endres.

I tillegg har effektivitetsprinsippet fått sentral betydning som tolkningsprinsipp. EMD har uttalt at: "*(...) the Convention must be interpreted in such a way as to guarantee rights which are practical and effective, as opposed to theoretical and illusory*".³⁰ Ved en eventuell tolkningstvill vil EMD således måtte velge det tolkningsalternativ som oppnår

²⁶ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155 side 339.

²⁷ Blant annet *Golder v. the United Kingdom*, dom 21. februar. 1975, søkenummer 4451/70, avsnitt 29.

²⁸ *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, dom 4. februar 2005, søkenummer 46827/99 og 46951/99, avsnitt 111.

²⁹ *Tyrer v. the United Kingdom*, dom av 28. april 1978, søkenummer 5856/72, avsnitt 31 og *Hirsi Jamaa v. Italy*, dom av 23. februar 2012, søkenummer 27765/09, avsnitt 175.

³⁰ *G.C.P v. Romania*, dom av 20. desember 2011, søkenummer 20899/03, avsnitt 39

en praktisk og effektiv beskyttelse av menneskerettighetene. Et annet viktig moment er prinsippet om at begrepene i EMK er autonome. At et begrep er autonomt betyr at det må forstås *“as this word is understood within the meaning of the Convention”*, jf. EMDs forståelse av begrepet *“charged”* i *Neumeister v. Austria*.³¹ I praksis betyr det at begrepene må tolkes uavhengig av hvordan konvensjonsstatene tolker dem, slik at konvensjonsteksten får en selvstendig betydning og tolkes ensartet.

Dessuten er det viktig at EMD ikke skal fungere som en fjerde instans i nasjonalt rettssystem, den såkalte *“fjerdeinstansdoktrinen”*.³² I praksis innebærer dette en streng håndheving av hvilke saker som blir fremmet for EMD, slik at saker som egentlig ikke omhandler konvensjonsbrudd blir avvist. Det samme gjelder for de saker som ikke er uttømmende behandlet i det nasjonale rettssystemet. Dersom EMD følger disse tolkningsprinsippene, vil de oppnå et tolkningsresultat som er mest mulig i tråd med EMKs formål, slik det fremgår av fortalen.

Domsmaterialet fra EMD er omfattende. Innenfor rammen av denne avhandlingen vil det ikke være mulig å inkludere alle relevante avgjørelser fra EMD. Jeg har derfor valgt ut noen avgjørelser, som etter mitt skjønn gir et rimelig inntrykk av EMDs syn på de spørsmålene jeg behandler.

1.3.3 Er straffebegrepet i EMK artikkel 6, 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 enhetlig?

I EMK artikkel 6 og artikkel 7 benyttes ordlyden *“criminal offence”*. Det er enighet i rettspraksis og juridisk teori om at straffebegrepet i disse to artiklene er enhetlig.³³ For tilleggsprotokoll 7-4 (TP), har det derimot vært uklart om straffebegrepet er sammenfallende med straffebegrepet i artikkel 6 og artikkel 7. TP 7-4 benytter også ordlyden *“criminal offence”*, hvilket taler for et enhetlig straffebegrep. EMD har

³¹ *Neumeister v. Austria*, dom av 27. juni 1968, søkenummer 1936/63, avsnitt 18

³² *Kemmache v. France* (Nr. 3), dom av 24. november 1994, søkenummer 17621/91, avsnitt 44.

³³ *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, dom 7 juli 1989, søkenummer 10873/84, avsnitt 46, *Escoubet v. Belgium*, dom 28. oktober 1999, søkenummer 26780/95, avsnitt 32, *Inocencio v. Portugal*, avgjørelse 11. januar 2001, søkenummer 43862/98, under *“The law 2”* og Jon Petter Rui Johansen, *“Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen”*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Nr 03, 2005, side 295-369 (side 298).

imidlertid vært vakkende i sine avgjørelser.³⁴ Praksis fra de senere år kan tale for at straffebegrepet er sammenfallende.³⁵

I mai 2014 vurderte EMD om tilleggsskatt og skattegebyr utgjorde en *“criminal charge”* og om rettssubjektet dermed var ilagt dobbeltstraff, i strid med TP 7-4.³⁶ Ved tolkningen av TP 7-4, uttalte EMD at:

*“The notion of “penal procedure” in the text of Article 4 of Protocol No. 7 must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words “criminal charge” and “penalty” in Articles 6 and 7 of the Convention respectively.”*³⁷

Hvorvidt *“interpreted in the light of”* betyr at begrepene er enhetlig er vanskelig å si. EMD benyttet seg imidlertid av den tradisjonelle gjennomgangen av Engel-kriteriene, uten antydninger til at straffebegrepet i TP 7-4 hadde et videre innhold enn artikkel 6 og 7. Rettsanvendelsen gir dermed gode grunner til å anta at EMD har vendt tilbake til den tradisjonelle Engel-læren ved tolkningen av TP 7-4.³⁸ Det foreligger i det minste holdepunkter for at Engel-kriteriene også gjelder ved anvendelsen av TP 7-4.

Konklusjonen er etter dette at straffebegrepet i artikkel 6, 7 og TP 7-4 antas å være enhetlig, og at Engel-kriteriene gjelder ved anvendelsen av TP 7-4.

Dette innebærer at EMD-praksis vedrørende TP 7-4 også er relevant som rettskilde under behandlingen av avhandlingens problemstilling.

1.3.4 Rettssubjektet – Hvem er beskyttet av EMK?

Etter havressursloven § 59 kan overtredelsesgebyr ilegges både fysiske og juridiske personer. Det må derfor klarlegges om også juridiske personer er beskyttet av de rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK artikkel 6, dersom de blir utsatt for en

³⁴ Storbråten v. Norway og Mjelde v. Norway, 1. februar 2007 søkenummer 12277/04, og 11143/04 hvor EMD tok en kursendring og uttalte om straffebegrepet i TP7-4 at: *“This is a wider range of criteria than the so-called “Engel criteria” formulated with reference to Article 6 of the Convention”*.

³⁵ Zolotukhin v. Russia, dom 10. februar 2009, søkenummer 14939/03, avsnitt 52-53, Tomasovic v. Croatia, dom 18. oktober 2011, søkenummer 53785/09, avsnitt 18-19 og Rt. 2012 s. 921, avsnitt 19 med henvisning til Rt. 2010 s. 1121, avsnitt 41-42. Jens Edvin A. Skoghøy, *“Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven”*, *Jussens Venner*, Nr. 5, 2014, side 297-339, (side 304).

³⁶ Nykänen v. Finland, dom 20. mai 2014, søkenummer 11828/11 avsnitt 38-39.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Høyesterett tolket rettstilstanden etter Zolotukhin-dommen tilsvarende i Rt. 2011 s. 1211, avsnitt 41.

"criminal charge".

Etter EMK artikkel 34 kan EMD motta klager fra "(...) any person, non-governmental organization or group of individuals". Ordlyden "non-governmental organization" tilsier at juridiske personer er omfattet. Bestemmelsen ville gitt liten mening dersom det bare var fysiske personer som hadde klageadgang. I 2013 uttalte EMD at et "legal entity", som anfører konvensjonskrenkelse, kan klage saken inn til EMD innenfor betydningen av artikkel 34.³⁹

Juridiske personer konvensjonsbeskyttelse beror på en tolkning av den konkrete rettighetsartikkel. Artikkel 6 gjelder "everyone", men inneholder også formuleringene "his rights and obligations" og "criminal charges against him". Ordlyden kan tale for at bare fysiske personer er beskyttet. EMD har imidlertid behandlet flere saker om juridiske personers påståtte brudd på artikkel 6, uten å ha problematisert rettssubjektet.⁴⁰ EMD-praksis tilsier derfor at juridiske personer kan utlede rettigheter fra artikkel 6. Høyesterett har også kommet til at selskaper er vernet av EMK artikkel 6.⁴¹ I punkt 2.5 konkluderes det med at overtredelsesgebyret er en "criminal charge". Det betyr at juridiske personer som ilegges et overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 er beskyttet av de rettergangsgarantier som følger av EMKs straffebegrep i artikkel 6.

Konklusjonen er at juridiske personer kan påberope seg de rettssikkerhetsgarantier som fremgår av EMK artikkel 6 dersom de står ovenfor en "criminal charge".

1.4 Begrepsavklaring

Overtredelsesgebyret er en økonomisk reaksjon med klare paralleller til en ordinær bot. Kjennetegnet til en administrativ reaksjon er imidlertid at den er en negativ, og mildere reaksjonsform enn straff der primærkompetansen er lagt til forvaltningen.⁴² Som nevnt tidligere avgrenses overtredelsesgebyret mot straffereaksjoner som må ilegges ved

³⁹ Východoslovenská Vodárenská Spoločnosť, A.S. v. Slovakia, avgjørelse av 2. juli 2013, søkenummer 40265/07, avsnitt 32.

⁴⁰ Fortum Corporation v. Finland, dom 12. november 2002, søkenummer 32559/96, og Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden, dom 23. juli 2002, søkenummer 36985/97.

⁴¹ Rt. 2011 s. 800, avsnitt 42 og 53. Høyesterett tolker EMD-praksis og foretar en formålsrettet tolkning.

⁴² NOU 2003: 15, side 169 og forslag til ny bestemmelse i forvaltningsloven § 44.

dom, jf. Grunnloven § 96.⁴³ Det er foreslått en legaldefinisjon av "administrativ sanksjon" i en egen bestemmelse i forvaltningsloven § 44. Overtredelsesgebyr er listet opp som én av reaksjonene.⁴⁴ Bestemmelsen er antatt å tre i kraft etter nyttår.

Avhandlingens formål er å avdekke et straffritt handlingsrom, og derfor vil det være hensiktsmessig å bruke en objektiv terminologi. Begrepene "sanksjon" og "bot" er ofte assosiert med påtalemyndighetens rettshåndhevelse, og vil således kunne bidra til å forskuttere konklusjonen. Begrepene "reaksjon", "lovbestemmelse" og "hjemmel" blir heller brukt i avhandlingen, da disse begrepene fremstår som mer nøytrale. Ettersom overtredelsesgebyr inneholder ordet "gebyr", vil også dette begrepet bli benyttet, selv om det på folkemunne ofte forveksles mellom "bot" og "gebyr".

1.5 Avgrensning og fremstilling videre

Til tross for at deltakerloven § 28 har eksistert i ti år, er den som nevnt aldri tatt i bruk.⁴⁵ Bestemmelsen vil derfor ikke bli drøftet videre. Etter forarbeidene er havressursloven § 59 en videreføring av deltakerloven § 28.⁴⁶ Avhandlingen vil derfor få direkte virkning for deltakerloven § 28. At deltakerloven § 28 ikke er i bruk kan problematiseres. Av hensyn til avhandlingens strenge rammer vil jeg imidlertid nøye meg med å si at de siste lovendringene kan tilsi at lovgiver ønsker at bestemmelsen skal iverksettes.⁴⁷

Avhandlingen er videre inndelt i to deler. I punkt 2 drøftes det om overtredelsesgebyret er straff etter EMK. I punkt 3 diskuteres ulike muligheter for å anvende overtredelsesgebyr utenfor straffespor. Punkt 3 er ikke ment som en uttømmende oppstilling av hvilke alternativer som finnes. Siktemålet er heller å presentere noen betraktninger som mulige alternativer til dagens straffespor.

⁴³ Kongerike Norges Grunnlov av 17. mai 1814, se Rt. 2014 s. 620.

⁴⁴ NOU 2003: 15, side 217-218.

⁴⁵ Høringsnotat av 2011, side 4.

⁴⁶ NOU 2005: 10, side 246.

⁴⁷ I lov 31. mai 2013 nr. 24 med virkning fra 1. januar 2014 ble deltakerloven § 28 endret til å ha identisk ordlyd med havressursloven § 59.

2. Er overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59 straff etter EMK?

2.1 Generelt om havressursloven § 59

Havressursloven er langt på vei en fullmaktslov der de enkelte bestemmelser gir departementet hjemmel til å gi nærmere reguleringer i forskrift. Ofte vil det være brudd på bestemmelser i forskrift som blir reagert med overtredelsesgebyr.

Havressursloven § 59 første ledd lyder som følger:

“Den som med vilje eller aktlaust bryt føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova, kan påleggjast lovbrotsgebyr. Ved brot på føresegner fastsette i medhald av denne lova, kan det berre påleggjast lovbrotsgebyr når dette går fram av forskrifta”.

Bestemmelsen oppstiller to vilkår som må være oppfylt. Det kreves en lovstridig handling og subjektiv skyld. Den lovstridige handlingen består enten av å unnlate å gjøre noe man skulle ha gjort, eller av å foreta noe man ikke skulle ha gjort. I tillegg må den som har begått lovbruddet oppfylle minstekravet til skyld. Ordlyden tilsier at alle klanderverdige handlinger eller unnlater som ble, eller burde vært gjort, omfattes. Uttrykket ”med vilje eller aktlaust” tilsvarer ”forsett” og ”uaktsomhet” slik det er definert i den nye straffeloven §§ 22 og 23.⁴⁸

I følge forarbeidene har overtredelsesgebyret et pønalt formål og gebyret skal virke avskrekkende for å forhindre nye overtredelser.⁴⁹ Formålet er pønalt i den forstand at lovovertrederen skal kjenne et statlig påført onde.⁵⁰ I tillegg er det som nevnt et uttalt mål at reaksjonen skal øke reaksjonsfrekvensen og øke oppslutningen rundt regelverket.

Bestemmelsen er utformet som en ”kan-regel”. Det betyr at når bestemmelsens to vilkår er oppfylt, så er ikke fiskeriforvaltningen pålagt til å ilegge overtredelsesgebyr. Dette handlingsrommet betegnes som forvaltningens frie skjønn og innholdet i skjønnet fremgår av lovens forarbeider. Der uttales det blant annet at det er opp til fiskeriforvaltningen å avgjøre når overtredelsesgebyr skal ilegges, og når det skal

⁴⁸ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff. Se også Høringsnotat av 2011 side 18.

⁴⁹ Ot.prp.nr.70 (2003-2004) s. 28.

⁵⁰ Høringsnotatet side 5-6.

anmeldes til politiet.⁵¹ Det må konkret vurderes om saken er av en slik karakter at overtredelsesgebyr kan vedtas. Den eneste føringen som fremgår av forarbeidene er at fiskeriforvaltningen må være konsekvent i sin praksis og at de skal sikre at reglene blir overholdt og respektert.⁵²

Det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 000 kr, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 5 annet ledd. Gebyret skal ta utgangspunkt i antatt økonomisk gevinst ved overtredelsen, men anbefales å ligge noe over.⁵³ Størrelsen på gebyret kan ikke bli så lavt at det nærmest stimulerer til nye overtredelser.⁵⁴ Endelig vedtak er gjenstand for utlegg, jf. havressursloven § 59 tredje ledd første punktum, jf. tvangsloven § 7-2 bokstav e.⁵⁵

Gebyret skal brukes ved mindre alvorligere overtredelser, som for eksempel ved små avvik i rapporteringene fra fartøy eller mottak. Det kan også dreie seg om mindre kvantum der aktørene ikke har vært innblandet i alvorlige liknende saker tidligere.⁵⁶ Slike overtredelser utgjorde en vesentlig del av de anmeldte sakene til politiet før havressursloven § 59 trådte i kraft, og påtalemyndigheten reagerte vanligvis med bot til skipper og inndragning til rederi/foretak.⁵⁷ Med innføringen av overtredelsesgebyret forventet departementet en sakstilførsel på omtrent 300 overtredelsesgebyrer per år.⁵⁸ I følge Fiskeridirektoratets var det den 25. oktober 2014 ilagt 43 overtredelsesgebyrer så langt i år.⁵⁹ Tallet må sees i sammenheng med at Fiskeridirektoratet har startet i det små for å opparbeide seg forvaltningspraksis.⁶⁰

Departementet foreslo at det kan gis en advarsel ved marginale brudd, med mindre det er snakk om gjentakende forhold.⁶¹ Gebyrets øvre grense ligger ved overtredelser der lovens straffebestemmelser er overtrådt. Straffansvar følger det straffeprosessuelle spor

⁵¹ Høringsnotat av 2011, side 15.

⁵² Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 223 og høringsnotatet, side 15.

⁵³ Ot.prp.nr.70 (2003-2004) s. 28.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsloven).

⁵⁶ Ot.prp.nr.70 (2003-2004) s. 28

⁵⁷ Høringsnotat av 2011 side 15

⁵⁸ *Op.cit.*, side 21.

⁵⁹ Bekreftet av seniorrådgiver ved Fiskeridirektoratet, Kathrine Kannelønning. Telefonsamtale den 25. oktober 2014.

⁶⁰ http://www.okokrim.no/miljokrim/nor/tidligere-utgaver/2_august_2012/artikler/oekt-sanksjonering-ved-brudd-paa-fiskerilovgivning--innfoering-av-overtredelsesgebyr Sist sett: 2. desember 2014.

⁶¹ Høringsnotat av 2011, side 15

og er underlagt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. Hjemmel for straffansvar ved brudd på reglene i havressursloven er hjemlet i lovens kapittel 12. Etterforskning skjer som regel etter anmeldelse fra Fiskeridirektoratet. Av lovens forarbeider fremgår det at departementet mente at det for en del lovbrudd vil være mer effektivt å reagere administrativt fremfor å bruke straff. Det antas at håndhevingen av reglene vil bli bedre og mer kostnadseffektiv, og at hensynet til både allmennprevensjon og individualprevensjon vil være tilstrekkelig ivaretatt.⁶²

2.2 Forholdet til EMKs straffebegrep

I Rt. 2011 s. 910 og 2012 s. 1556, og Rt. 2014 s. 620 kom Høyesterett til at overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29 og akvakulturloven § 30 er straff etter EMK.⁶³ I omtalen til akvakulturloven § 30 heter det at bestemmelsen svarer til deltakerloven § 28, som igjen er identisk med havressursloven § 59.⁶⁴ Av den grunn er det naturlig å anta at overtredelsesgebyret i havressursloven også er straff i konvensjonens forstand, med det innhold og den begrunnelse gebyret har i dag. Skoghøy skriver at det på bakgrunn av Öztürk-avgjørelsen ikke er tvilsomt at havressursloven § 59 er straff etter EMK.⁶⁵ Det redegjøres for Öztürk-avgjørelsen under punkt 2.4.3.

I ovennevnte dommer slår Høyesterett fast at overtredelsesgebyr er å anse som en "*criminal charge*", men det er vanskelig å utlede hva Høyesterett faktisk tar stilling til.⁶⁶ Er det overtredelsesgebyret ilagt i den konkrete form og det konkrete tilfellet som er gjenstand for vurdering, eller er det reaksjonsordningen generelt? Skoghøys uttalelse er også fattet i korthet og mangler en angitt begrunnelse. Det er således vanskelig å utlede om konklusjonen retter seg mot det konkrete overtredelsesgebyr slik gebyret er utformet og begrunnet i dag, eller mot hele reaksjonsordningen med administrativ illeggelse av gebyrer.

EMD har uttrykt at "*administrative penalties*" ligger utenfor kjerneområdet til EMK artikkel 6. I *Jussila v. Finland* uttalte blant annet Domstolen at:

⁶² Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) side 166 og høringsnotat s. 12.

⁶³ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven). Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

⁶⁴ Ot.prp.nr. 61 (2004-2005) side 76, NOU 2005: 10 side 246.

⁶⁵ Skoghøy, Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven, s. 307 og Öztürk v. Germany, dom 21. februar 1984, søkenummer 8544/79.

⁶⁶ Rt. 2011 s. 910 (Tine), avsnitt 48, Rt. 2012 s. 1556, avsnitt 38.

«There are clearly «criminal charges» of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a «criminal charge» by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties (Öztürk v. Germany)».⁶⁷

Utgangspunktet må etter dette være at administrative reaksjoner kan falle utenfor straffebegrepet i EMK. Det innebærer at det eksisterer et handlingsrom der administrative reaksjoner ikke er å anse som straff etter konvensjonen. EMDs resonnement kan tale for at Høyesteretts og Skoghøys uttalelser må tolkes i tilsvarende retning. I så fall retter uttalelsene seg mot det konkrete overtredelsesgebyr og ikke reaksjonsordningen generelt. Det åpner for å at reaksjonen kan utformes på en slik måte at den faller utenfor straffebegrepet i EMK.

Overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 ble innført delvis for å avkriminalisere handlinger som tidligere ble anmeldt til politiet.⁶⁸ Fiskeri- og kystdepartementet skriver i sitt høringsnotat at: *“...eit lovbrotsgebyr som blir pålagt med heime i havressurslova i mange høve vil karakteriserast som ei straffesikting etter EMK”*.⁶⁹ En antitetisk tolkning av uttalelsen tilsier at også departementet mener at det finnes et handlingsrom, jf. *“i mange høve”*. I høringsnotatet virker det imidlertid ikke som at lovgiver har tatt seg tid til å kartlegge dette handlingsrommet. I stedet listes det opp hvilke rettssikkerhetsgarantier i EMK som fiskeriforvaltningen må unngå å komme i konflikt med.

Det er derfor av stor interesse å undersøke hvilke sider ved overtredelsesgebyret som medfører at det blir ansett som en *“criminal charge”*. For å avdekke dette må det først redegjøres for innholdet i konvensjonens straffebegrep. Herunder må det kartlegges hva som er EMD bærende begrunnelse for at en reaksjon oppfyller kriteriene for straff. For å besvare avhandlingens problemstilling vil EMKs kriterier for straff holdes opp mot havressursloven § 59. Dermed blir det naturlig å ta stilling til hvilke straffekriterier overtredelsesgebyret oppfyller. Avslutningsvis skal det undersøkes hvilke justeringer som kan foretas for at overtredelsesgebyret kan falle utenfor straffebegrepet i EMK.

For å løse problemstillingene er det nødvendig med en grundig gjennomgang av

⁶⁷ Jussila v. Finland, dom 23 november 2006, søkenummer 73053/01, avsnitt 46.

⁶⁸ Høringsnotat av 2011, side 12.

⁶⁹ *Op.cit*, side 7.

relevant EMD-praksis.

2.3 EMK artikkel 6

De sentrale bestemmelser om behandling av straffesaker i EMK fremgår av artikkel 6, artikkel 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Den grunnleggende rett til rettfærdig rettergang følger av artikkel 6 nr. 1. Denne retten er supplert av noen mer spesifikke rettergangsgarantier i nr. 2 og nr. 3. EMK artikkel 6 nr. 1 lyder som følger:

“In the determination of his civil rights and obligations or any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law”

Den som har en *“criminal charge”* rettet mot seg, har krav på de prosessuelle rettighetene som følger av artikkel 6 nr. 2 og nr. 3. Vilkåret for at disse rettssikkerhetsgarantiene skal utløses er at det må foreligge en *“criminal charge”*, jf. artikkel 6 nr. 1. I norsk intern rett vil *“criminal charge”* utvilsomt omfatte en straffesiktelse som følger straffeprosesslovens regler. Det er imidlertid ikke gitt at det norske straffesiktelsesbegrepet samsvarer med begrepet *“criminal charge”* i EMK.

Ovenfor ble det nevnt at konvensjonens begreper er autonome. Tilsvarende gjelder for straffebegrepet.⁷⁰ I motsatt fall hadde det blitt opp til medlemsstatene selv å avgjøre artikkel 6 sitt anvendelsesområde. At EMD tillegger straffebegrepet en autonom betydning samsvarer med prinsippet om å tolke konvensjonen effektivt. På denne måten gir konvensjonen den beste beskyttelsen av de grunnleggende menneskerettigheter. Dersom medlemsstatene hadde blitt tildelt individuell frihet til å bestemme hvilke tilfeller artikkel 6 kom til anvendelse, ville rettssikkerhetsgarantiene i mange tilfeller blitt illusoriske.

2.4 Engel-kriteriene

2.4.1 Oversikt

Gjennom Engel-kriteriene har EMD utarbeidet tre momenter som gjelder ved vurderingen av om noe er *“criminal charge”* jf. artikkel 6 nr. 1. Vurderingskriteriene er *«the legal classification of the offence under national law»*, *«the nature of the offence»* og

⁷⁰ Engel and others v. The Netherlands, dom 8. juni 1976, søkenummer 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, avsnitt 82.

«*nature and degree of severity of the penalty*». ⁷¹ I Engel-avgjørelsen uttalte EMD at:

*“It is on the basis of these criteria that the Court will ascertain whether some or all of the applicants were the subject of a ‘criminal charge’ within the meaning of Article 6 § 1.”*⁷²

Spørsmålet i Engel and others v. The Netherlands var om et militært disiplinærvedtak var en “*criminal charge*” etter EMK artikkel 6 nr. 1. Spørsmålet ble besvart på bakgrunn av en vurdering av de tre ovennevnte momentene. EMD tar den dag i dag utgangspunkt i Engel-kriteriene for å avgjøre om en reaksjon er straff etter EMK.⁷³ Kriteriene er i utgangspunktet alternative, hvilket innebærer at et kriterium alene kan lede til at det foreligger en “*criminal charge*”. I tvilstilfeller kan den kumulative effekten av flere av kriteriene føre til at en reaksjon blir ansett som straff.⁷⁴

2.4.2 “The legal classification of the offence under national law”

Det første Engel-kriteriet er “*the legal classification of the offence under national law*”.⁷⁵ Etter ordlyden å bedømme tar kriteriet for seg hvorvidt reaksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett eller ikke. I Engel-avgjørelsen ga EMD en grundig redegjørelse for hvordan man går frem for å klarlegge om kriteriet er oppfylt:

*“(…) It is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. (…) The indications so afforded have only a formal and relative value and must be examined in the light of the common denominator of the respective legislation of the various Contracting States.”*⁷⁶

Uttalelsen gir anvisning på å undersøke hvor reaksjonen er plassert i det nasjonale rettssystemet. Dersom reaksjonen er klassifisert som straff i nasjonal rett, vil den også bli ansett som en “*criminal charge*” etter EMK. En vurdering av de to øvrige kriteriene vil i så fall ikke bli nødvendig. I Engel-avgjørelsen var lovbestemmelsen plassert i militær disiplinærlovgivning i nederlandsk rett. EMD kom til at disiplinærvedtaket ikke var klassifisert som straff etter nasjonal rett.

⁷¹ Engel and others v. The Netherlands, avsnitt 82.

⁷² *Op.cit.* avsnitt 83.

⁷³ Glantz v. Finland, dom 20. mai 2014, søkenummer 37394/11, avsnitt 49.

⁷⁴ Jussila v. Finland, avsnitt 30-31, Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 40, Rt. 2002 s. 1007, side 1011, Rt 2012 side 921, avsnitt 19 og Rui Johansen, “Det materielle straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon”, side 319-320.

⁷⁵ Engel and others v. The Netherlands, avsnitt 82 og for eksempel i en EMD-dom fra i år: Glantz v. Finland, avsnitt 49.

⁷⁶ Engel and others v. The Netherlands, avsnitt 82.

Det er derimot ikke tilstrekkelig å kun undersøke lovgivers formelle angivelse eller lovplassing.⁷⁷ Dette har sammenheng med straffebegrepets autonome stilling, jf. punkt 2.3. I *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden* uttalte EMD at det avgjørende er om reaksjonen i realiteten er å anse som strafferettslig i nasjonal rett:

*“ ... They are not imposed under criminal law provisions but in accordance with various tax laws. Moreover, they are determined by the tax authorities and the administrative courts. ... Under the Swedish legal system, the surcharges are not characterised as criminal penalties but rather as administrative sanctions. ... Consequently, although in some respects the surcharges have been placed on an equal footing with criminal penalties, the Court finds that the surcharges cannot be said to belong to criminal law under the domestic legal system.”*⁷⁸

EMD legger opp til en bredere vurdering av hvordan reaksjonen skal klassifiseres. I følge uttalelsen skal man undersøke reaksjonens rettslige plassering, om det er forvaltningen eller domstolen som har ilagt den og hva lovgiver har sagt i forarbeidene. Andre relevante momenter er om nasjonale domstoler og juridisk teori har kommet med uttalelser om reaksjonen klassifikasjon, samt om reaksjonen har tilknytning til nasjonal straffeprosess.⁷⁹

2.4.3 “The nature of the offence”

I Engel-avgjørelsen uttalte EMD at: *“the very nature of the offence is a factor of greater import”*.⁸⁰ Uttalelsen må innebære at det skal foretas en konkret vurdering av reaksjonen som anvendes på forholdet. Kriteriet er utdypet ytterligere i etterfølgende EMD-praksis.

I storkammeravgjørelsen *Öztürk v. Germany* trakk EMD opp flere viktige momenter ved vurderingen av om kriteriet var oppfylt. Klageren var en innvandrere fra Tyrkia som var innblandet i en bilkollisjon. Han ble ilagt et gebyr for brudd på aktsomhetsplikten etter tysk vegtrafikklov og klagde saken inn for domstolen. Under prosessen hadde han behov for tolk og staten krevde utgiftene for tolketjenestene tilbakebetalt. Spørsmålet for EMD var om et slikt pålegg representerte en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e. I den forbindelse måtte Domstolen ta stilling til om vegtrafikkgebyret var en *“criminal*

⁷⁷ *Öztürk v. Germany*, avsnitt 51, *Campbell and Fell v. The United Kingdom* dom 28. juni 1984 søkenummer 7819/77; 7878/77 avsnitt 70. *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, avsnitt 77.

⁷⁸ *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, avsnitt 77.

⁷⁹ Rui Johansen, “Det materielle straffebegrepet i Den Europeiske menneskerettskonvensjonen”, side 322.

⁸⁰ *Engel and others v. The Netherlands*, avsnitt 82.

charge". De momentene som Domstolen trakk frem i vurderingen av "*the nature of the offence*", var om reaksjonen rettet seg mot "*all citizens*" eller "*a given group possessing a special status*", om reaksjonen var "*criminal in nature*", og om "*the purpose of the penalty*" var "*deterrent and punitive*".⁸¹

EMD kom til at selv om gebyr for vegtrafikkovertrедelser i visse tilfeller er mindre belastende enn alminnelig bot, har et slikt gebyr "*a punitive character, which is the customary distinguishing feature of criminal penalties*"⁸² Da det ble ansett som straff etter EMK, hadde Öztürk rett til vederlagsfri bistand av tolk etter artikkel 6 nr. 3 bokstav e under straffeforfølgingen. Pålegget om å erstatte statens utgifter for tolketjenestene representerte dermed et brudd på EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e.

Det første som må undersøkes er dermed om reaksjonen retter seg mot "*all citizens*" eller "*a given group possessing a special status*".⁸³ En naturlig forståelse av vurderingsmomentet er at man må kartlegge reaksjonens anvendelsesområde og hvem reaksjonen retter seg mot. I konvensjonens praksis har momentet også blitt omtalt som et spørsmål om "*the general character of the rule*".⁸⁴

Om vurderingsmomentet uttalte EMD at reaksjonen:

«...is a rule that is directed, not towards a given group possessing a special status – in the manner, for example, of disciplinary law – , but towards all citizens in their capacity as road-users.»⁸⁵

Domstolen mente at reaksjonen var generell siden den rettet seg mot alle borgere i deres egenskap av å være bruker av veiene. Dette talte for at gebyret var å anse som en "*criminal charge*". Det krevdes altså ikke at lovbestemmelsen i sin ordlyd rettet seg mot alle samfunnsborgere. I *Bendenoun v. France* ble klager ilagt tilleggsskatt for brudd på regnskapslovgivningen.⁸⁶ EMD mente at hjemmelen om tilleggsskatt rettet seg mot: "*all citizens in their capacity as taxpayers, and not a given group with a particular status*".⁸⁷ Det ga reaksjonen en generell karakter som talte for at tilleggsskatten var straff etter EMK. Hvis reaksjonen retter seg mot "*a given group possessing a special status*", taler

⁸¹ Öztürk v. Germany, avsnitt 53.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Bendenoun v. France*, dom 24. februar 1994, søkenummer 12547/86.

⁸⁷ *Op.cit.*, avsnitt 47

reaksjonens anvendelsesområde for at reaksjonen ikke er straff etter konvensjonen.⁸⁸

I *Weber v. Switzerland* ble momentet "*a given group possessing a special status*" satt på spissen.⁸⁹ En part i en privat straffesak hadde blitt ilagt rettergangsbot for brudd på taushetsplikt under etterforskningen. EMD uttalte at reaksjonen:

«...applied to a limited number of people who shared the characteristic of taking part in a judicial investigation; although these people did not belong to the staff responsible for the administration of justice, they were in a «special relationship of obligation» with the relevant authorities, which justified subjecting them to a special discipline.»⁹⁰ (...)«As Article 185, however, potentially affects the whole population, the offence it defines, and to which it attaches a punitive sanction, is a «criminal» one for the purposes of the second criterion».⁹¹

Ettersom reaksjonen *potensielt* angikk hele befolkningen, rettet den seg ikke mot en spesiell gruppe (min utheving). Av dette kan man utlede at det er uten betydning om det er få personer som i realiteten rammes av reaksjonen. Uttalelsen innebærer at lovbestemmelsens rekkevidde gjelder uavhengig av det konkrete tilfellet som er gjenstand for vurdering. Rui Johansen mener på den andre siden at den utvidende tolkningen i *Weber* i enkelte tilfeller må tåle modifikasjoner.⁹²

En dom med relativt likt faktum som *Weber*-avgjørelsen, men der EMD kom til motsatt resultat er *Ravnsborg v. Sweden*.⁹³ Saken gjaldt *Ravnsborg*, som var ilagt en rekke rettergangsbøter for usømmelig språkbruk overfor den svenske domstolen. Hjemmelen som var gjenstand for vurdering rettet seg mot "*a person who, in his oral or written observations to the court, expresses himself in an improper manner*". Reaksjonen så etter ordlyden ut til å rette seg mot "*all citizens*". Domstolen kom imidlertid til at reaksjonens anvendelsesområde trakk reaksjonen i motsatt retning av å være en "*criminal charge*". EMD mente at sakens faktum var annerledes enn i *Weber*-avgjørelsen fordi reaksjonen:

«...applies to improper statements made orally or in writing to a court by a person attending or taking part in the proceedings, but not to such statements made in a different context or by a person falling outside the

⁸⁸ *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*, storkammeravgjørelse 9. oktober 2003, søkenummer 39665/98 og 40086/98, avsnitt 103:

Reaksjonen var rettet mot fengselsinnsatte, som Domstolen omtalte som "*a group possessing a special status*". Domstolen understrekte imidlertid at dette kun var "*one of the «relevant indicators» in assessing the nature of the offence*".

⁸⁹ *Weber v. Switzerland*, dom 22. mai 1990, søkenummer 11034/84, avsnitt 33.

⁹⁰ *Op.cit.*, avsnitt 32.

⁹¹ *Op.cit.*, avsnitt 33.

⁹² Rui Johansen, side 332.

⁹³ *Ravnsborg v. Sweden*, dom 23. mars 1994, søkenummer 14220/88.

circle of people covered by that provision.”⁹⁴

I tillegg uttalte Domstolen at:

“Measures ordered by courts under such rules are more akin to the exercise of disciplinary powers than to the imposition of a punishment for commission of a criminal offence”.⁹⁵

EMD synes således å vektlegge konteksten som handlingen ble utført i, og at konteksten medførte at reaksjonen fikk et disiplinært preg. Den usømmelige språkbruken kom fra en advokat i rollen som prosessfullmektig og var rettet mot domstolen. Det utslagsgivende må ha vært rollen som Ravensborg opererte i. Reaksjonen var imidlertid ikke bare rettet mot advokater, men mot alle som kommuniserte med domstolen i en rettsprosess.

Ravnsborg-avgjørelsen er imidlertid kritiert i teorien.

I tillegg til at reaksjonen må angå en bestemt gruppe, krever EMD at gruppen må inneha en spesiell status. Konvensjonspraksis synes å peke i retning av at det må foreligge et behov for å opprettholde orden og disiplin innad i den bestemte gruppen. EMD har hittil kommet til at dette gjelder for blant annet fengselsinnsatte, personell i militærtjeneste og medlemmer av nasjonalforsamlingen.⁹⁶ Van Dijk mener kravet innebærer at reaksjonen rammer vedkommende person i egenskap av å tilhøre gruppen. Det vil videre si at den interesse som reaksjonen tar sikte på å beskytte, må knytte seg særskilt til gruppen som sådan.⁹⁷

En nyere dom som drøfter reaksjonens anvendelsesområde er *Steininger v. Austria*.⁹⁸ Saken gjaldt et selskap som drev med storfe- og griseslakting som var underlagt Østerriks landbrukslovgivning. Selskapet var gjennom lov forpliktet til å betale en markedsføringsavgift basert på antall slaktede dyr. Selskapet misligholdte to månedsavgifter og ble dermed pålagt å betale en tilleggsavgift på 60 prosent av utestående krav. Spørsmålet var om tilleggsavgiften var straff etter EMK. Reaksjonen var rettet mot en gruppe som drev med en spesifikk økonomisk næringsvirksomhet. Likevel kom EMD til at tilleggsavgiften var straff etter EMK:

⁹⁴ Ravensborg v. Sweden, avsnitt 35.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Fengselsinnsatte: *Ezeh and Connors*, militærtjeneste: *Engel and others* og medlemmer av nasjonalforsamlingen: *Demicoli v. Malta*, dom 27. august 1991, søkenummer 13057/88, avsnitt 33

⁹⁷ Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn og Leo Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4th edition, Oxford 2006, side 411.

⁹⁸ *Steininger v. Austria*, dom 17. april 2012, Søkenummer 21539/07.

“...The Court observes that surcharges of the kind at issue in the present cases were not imposed by a general legal provision applying to taxpayers generally but to a more restricted group of persons – both physical and legal – who pursue a specific economic activity. Nevertheless the Court does not consider that ... the AMA Act was aimed at singling out a specific group of the population and subjecting them to a particular regime, but rather at adapting a general obligation, that of the payment of taxes and other contributions due as a result of economic activities, to specific circumstances in order to make that obligation foreseeable”.⁹⁹

Formålet med reaksjonen var ikke å skille ut en bestemt gruppe, men heller å oppstille en generell plikt og gjøre denne plikten forutsigbar. Disse momentene bidro til å gi reaksjonen en generell karakter.

EMD kom til motsatt resultat i avvisningsavgjørelsen *Inocêncio v. Portugal*.¹⁰⁰ Ved innføring av overtredelsesgebyret i akvakulturloven, baserte Fiskeri- og kystdepartementet i Prop. 103 L (2012-2013) sin vurdering av *“a group possessing a special status”* på uttalelsene i *Inocêncio v. Portugal*. Departementet konkluderte med at overtredelsesgebyret rettet seg mot en avgrenset gruppe med konsesjonshavere og at det dermed ikke var straff etter EMK. EMD-avgjørelsen omhandlet klageren, *Inocêncio*, som ble ilagt et administrativt gebyr fordi han ikke hadde innhentet byggetillatelse.

“With regard to the nature of the offence, it would appear that the requirement to obtain a permit before carrying out construction work should be regarded as a means of controlling the use of property for the purposes of a balanced town-planning policy. A penalty for failing to comply with such a requirement cannot constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens. This aspect is therefore not sufficient in itself for the penalty in issue to be regarded as inherently criminal”.¹⁰¹

EMD mente at kravet om byggetillatelse kun var en måte å kontrollere byggevirkosomhet på. Domstolen uttalte at reaksjonen ikke rettet seg mot *“all citizens”*. Siden EMD tidligere har uttalt at *“all citizens”* omhandler alle som potensielt er omfattet av bestemmelsen, så representerer avgjørelsen et veiskille.¹⁰² Reaksjonen syntes å rette seg mot alle som hadde behov for byggetillatelse. Avgjørelsen er imidlertid sterkt kritisert i teorien. Berg omtaler den som *“et feilskjær som ikke bør tillegges prejudikatsverdi”* og at avgjørelsen kun må gjelde ved innhenting av offentlige tillatelser.¹⁰³ Avgjørelsen innebærer en klar innsnevring av det generelle utgangspunktet *“aimed to single out”* jf. *Steininger v. Austria*. EMD har ikke henvist til uttalelsene i *Inocêncio* i etterkant av avgjørelsen. Det taler for at avgjørelsen mangler prejudikatsverdi og at det muligens va et feilskjær, i

⁹⁹ *Steininger v. Austria*, avsnitt 36.

¹⁰⁰ Prop.103 L (2012-2013) s. 54.

¹⁰¹ *Inocêncio v. Portugal*, Premissens punkt 2, fjerde siste avsnitt.

¹⁰² *Weber v. Switzerland*, avsnitt 33.

¹⁰³ Bjørn O. Berg, *Forvaltningssanksjoner*, Trondheim 2005, side 180.

henhold til Bergs kritikk. Det er uansett alminnelig kjent at avvisningsavgjørelser i EMD er ilagt mindre vekt enn domsavsigelser fra EMD. Avgjørelsens relevans må kunne avgrenses til å gjelde for byggesaker.

Det er vanskelig å utlede et bestemt avgjørelsesmønster fra EMDs praksis. Domstolen begrunner ikke alltid sine løsninger. Ettersom konvensjonen er et *“living instrument”* som *“must be interpreted in the light of present day conditions”*, kan de varierende resultatene være forårsaket av de dynamiske tolkningsprinsippene. Siden formålet med konvensjonen er å gi generelle retningslinjer for medlemsstatene slik at de kan implementeres i de nasjonale rettssystemer, må det også utvises tilbakeholdenhet med å etablere for spesifikke regler. EMDs praksis gir dermed få holdepunkter for å utlede en generell norm for hva som inngår i vurderingsmomentet *“general character”* og *“a given group with special possessions”*. Av den grunn vil man kunne argumentere for et utfall i begge retninger for overtredelsesgebyrets vedkommende. Det eneste som kan antyde et mønster er at reaksjoner med et visst disiplinært innslag ofte holdes utenfor straffebegrepet.¹⁰⁴ Dette skal drøftes under punkt 2.5.

Det neste vurderingsmomentet under *“the nature of the offence”* er i følge Öztürk-avgjørelsen om reaksjonen er *“criminal in nature”*, altså om reaksjonen har strafferettslige karakter.¹⁰⁵

I Öztürk-avgjørelsen hadde de mildere trafikkovertredsene gjennomgått en avkriminaliseringsreform i statens interne rett. Gebyret var på tvistetidspunktet underlagt sivilretten, men hadde tidligere vært en del av tysk strafferett. At forholdet tidligere var kriminalisert i landets strafferett talte for at reaksjonen hadde strafferettslig karakter.

Videre har EMD uttalt at skyldkrav også gir reaksjonen strafferettslig karakter.¹⁰⁶ I Europeisk rettstradisjon er skyldkonstateringer ofte forbundet med straff. I Benham v. The United Kingdom var subjektiv skyld et vilkår for å kunne ilegge fengselsstraff. Saken gjaldt Benham, som hadde unnlatt å betale en kommunal avgift på 325 pund. Benham ble ilagt fengselsstraff som følge av unnlattelsen. EMD mente at skyldkravet var et

¹⁰⁴ Rui Johansen, side 333.

¹⁰⁵ Öztürk v. Germany, avsnitt 53.

¹⁰⁶ Ezech and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 105.

tungtveiende moment ved vurdering av Engel-kriteriene.¹⁰⁷ I Rt. 2007 s. 1217 kom Høyesterett til at administrativ inndragning av verdien av ulovlig fangst ikke var straff etter EMK. Rettens begrunnelse var blant annet at gebyret ble ilagt på rent objektivt grunnlag.¹⁰⁸

I Janosevic v. Sweden tok EMD stilling til om administrativ ileggelse av skattetillegg og avgiftstillegg var å anse som straff etter EMK.¹⁰⁹ Reaksjonshjemmelen foreskrev tilleggsskatt ut fra objektive kriterier. Den svenske staten anførte at siden reaksjonen ble ilagt på objektivt grunnlag, kunne den ikke oppfylle Engel-kriteriene. Domstolen fremhevet imidlertid at skyldkravet hadde blitt fjernet fra reaksjonshjemmelen for å effektivisere saksbehandlingen. Av den grunn mente EMD at bestemmelsen ikke hadde mistet sin strafferettslige karakter.

«However, the lack of subjective elements does not necessarily deprive an offence of its criminal character; indeed, criminal offences based solely on objective elements may be found in the laws of the Contracting States (...). In this connection, the Court notes that the present system of tax surcharges has replaced earlier purely criminal procedures. It appears that the change from the earlier system which was one of penalties for intentional or negligent conduct to the new system based on objective factors was prompted by the need for greater efficiency»¹¹⁰

Uttalelsen viser at dersom reaksjonen ikke inneholder krav om skyld, *kan* det tale for at reaksjonen ikke har strafferettslig karakter. Avgjørende er det imidlertid ikke. Uttalelsen kan også tolkes dithen at når en reaksjon oppfyller Engel-kriteriene, så må det foretas flere justeringer enn å bare objektivisere vilkårene i reaksjonen for å havne utenfor “*criminal charge*”-begrepet. Dette skal jeg komme tilbake til.

I Rt. 2002 s. 509 vurderte Høyesterett om ordinær tilleggsskatt var å anse som straff etter EMK. Flertallet uttalte at:

“Tilleggsskatt blir såleis fastsett «på tilnærmet objektivt grunnlag» som det heiter i plenumsdommen av Rt-2000-996 på side 1016. Isolert sett kan dette tale mot at det ligg føre ei straffeskuldning. Skuldmomentet er likevel, som andre moment i høve til Engelkriteria, av relativ vekt. Momentet må vurderast opp mot andre omstende, som til dømes det spesielle ved at dei objektive vilkåra her er like for ordinær og for forhøgd tilleggsskatt og for vanleg straff.”¹¹¹

Høyesterett synes også å legge til grunn at reaksjoner med objektiv utforming kan falle

¹⁰⁷ Benham v. The United Kingdom, dom 10. juni 1996, søkenummer 19380/92, avsnitt 56.

¹⁰⁸ Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 42.

¹⁰⁹ Janosevic v. Sweden, dom 23. juli 2002, søkenummer 34619/97.

¹¹⁰ *Op.cit.*, avsnitt 68.

¹¹¹ Rt. 2002 s. 509 på side 520.

utenfor EMKs straffebegrep. Dersom reaksjonens objektive vilkår er sammenfallende med vilkårene for alminnelig straff, synes imidlertid utfallet å bli motsatt.

Argumentet bygger på EMDs uttalelser i *Campbell and Fell v. The United Kingdom*. Campbell og Fell ble nektet prøveløslatelse etter å ha skadet fengselsbetjenter under en stille protest der de ble fjernet fra protestområdet av fengselsbetjentene. Reaksjonen var administrativt ilagt, men hadde sammenfallende innhold med en straffebestemmelse.¹¹² At det var et overlapp mellom den administrative reaksjonen og vanlig straff ga reaksjonen strafferettslig karakter. EMD kom etter en helhetsvurdering til at reaksjonen var straff etter EMK. EMD og Høyesterett gir dermed anvisning på at man må undersøke om handlingen også er dekket av et straffebud.¹¹³ EMD understrekte imidlertid at:

*«Thus, doing gross personal violence to a prison officer may correspond to the crime of «assault occasioning actual bodily harm»».*¹¹⁴

Uttalelsen tilsier at likhetstrekk mellom straffebestemmelsen og den administrative reaksjonen kan være tilstrekkelig til at reaksjonen har strafferettslig karakter.¹¹⁵

Til sist er det også uttalt av EMD at overtredelsen kan være så graverende at overtredelsen i seg selv kan gi forholdet et strafferettslig preg.¹¹⁶ Av den grunn vil det være relevant å analysere overtredelsens art og omfang. Ved mindre overtredelser vil imidlertid ikke mangelen på alvorlighetsgrad automatisk medføre at Engel-kriteriene ikke blir oppfylt:

*“... that does not ... mean that the minor nature of an offence can, of itself, take it outside the ambit of Article 6, as there is nothing in the Convention to suggest that the criminal nature of an offence, within the meaning of the second of the Engel criteria, necessarily requires a certain degree of seriousness.”*¹¹⁷

Det vil i så måte være andre forhold som bidrar til at reaksjoner mot mindre overtredelser oppfyller Engel-kriteriene. EMD har ikke oppstilt eksplisitte kriterier for hvor grensen mellom graverende og milde overtredelser går.¹¹⁸ Denne grensen hadde vært interessant å avdekke da den kanskje kunne bidratt til å finne kriteriene for et

¹¹² *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, avsnitt 71.

¹¹³ Se også Rt. 2000 s. 996, side 1015.

¹¹⁴ *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, avsnitt 71.

¹¹⁵ Rui Johansen, side 341.

¹¹⁶ *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*, avsnitt 104.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Tomasovic v. Croatia*, avsnitt 22.

eventuelt handlingsrom. En kasuistisk gjennomgang av EMD-praksis må imidlertid overlates til andre, da det ikke er rom for en slik gjennomgang i denne avhandlingen.

Det siste vurderingsmomentet under *"the nature of the offence"* er i følge Öztürk-avgjørelsen om *"the purpose"* er *"deterrent and punitive"*, altså om det legislative formålet er avskrekkende og pønalt. EMD uttalte i Öztürk-avgjørelsen at selv om reaksjonen hadde gjennomgått en avkriminaliseringsreform så:

*"... it has nonetheless retained a punitive character, which is the customary distinguishing feature of criminal penalties".*¹¹⁹

Dette ble også trukket fram i *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*:

*"Moreover, criminal penalties have been customarily recognised as comprising the twin objectives of punishment and deterrence..."*¹²⁰

Reaksjoner med pønale og avskrekkende formål har såpass store likhetstrekk med alminnelig straff at de gir en sterk presumsjon for at Engel-kriteriene er oppfylt. Det samme legger Høyesterett til grunn. Da Høyesterett vurderte om administrativ inndragning var straff etter EMK, ble det lagt vekt på at reaksjonen ikke hadde et pønalt formål:

*"Da inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd ikke har noe pønalt formål, men bare har som formål å sikre at den som har fanget eller ervervet fisk ulovlig, må gi fra seg fisken, vil verken en separat eller samlet bedømmelse av Engel-kriteriene kunne føre til at inndragningen blir klassifisert som straff."*¹²¹

På motsatt side av straff ligger i følge EMD de gjenopprettende og erstatningsrettslige formål. I *Bendenoun v. France* framhevet EMD følgende:

*"...Secondly, the tax surcharges are intended not as pecuniary compensation for damage but essentially as a punishment to deter reoffending."*¹²²

Et gjenopprettende formål kan dermed bidra til at reaksjonen ikke er en *"criminal charge"*. Forebyggende formål er imidlertid ansett å ha for nær tilknytning til avskrekkende formål at tilsvarende virkning neppe vil oppnås. I *Ezeh and Connors*

¹¹⁹ Öztürk v. Germany, avsnitt 53.

¹²⁰ *Ezeh and Connors*, avsnitt 102.

¹²¹ Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 45, se også avsnitt 42.

¹²² *Bendenoun v. France* Avsnitt 47.

anførte staten at fengselsreglementet ikke var straff fordi hovedformålet var å sikre en vellykket gjennomføring av tidlig løslatelse. Det pønale formål ble anført å være sekundært mens det primære formål var å forebygge uregelmessigheter. EMD ble ikke overbevist og mente at det var umulig å sette et skarpt skille mellom forebyggende og avskrekkende hensyn, da disse er alminnelige kjennetegn ved strafferettslige reaksjoner.¹²³

I *Janosevic v. Sweden* uttalte EMD at tilleggsskatten ikke var:

*«intended as pecuniary compensation for any costs that may have been incurred as a result of the taxpayer's conduct»*¹²⁴

Gebyret var større enn manglende skattebetaling og inneholdt også en tilleggsavgift. Dersom gebyrets størrelse kun hadde utgjort summen av den manglende skattebetalingen og en kostnadskompensasjon for statens saksbehandlingsutgifter, ville reaksjonen hatt gjenopprettende og erstatningsmessig karakter. EMD kom til at gebyret var pønalt og avskrekkende.

Høyesteretts flertall følger tilsvarende resonnement i Rt. 2002 s. 509:

*“... vil kostnadskompensasjon tale mot at det ligg føre ei straffeskuldning. Det er nemleg ikkje urimeleg at skattyttarar som påfører det offentlege kostnader gjennom urette eller mangelfulle opplysningar, må dekkje kostnadene som det fører til.”*¹²⁵

Uttalelsen innebærer at statens undersøkelses- og innkrevningskostnader kan ilegges uten at det utgjør en *“criminal charge”*. Høyesterett fremhevet imidlertid at man må utvise forsiktighet ved anvendelsen av erstatningsbetraktninger:

*“Det kan likevel diskuteras kor langt synspunktet rekk som avgrensingskriterium. Som påpeika av Strandbakken: Uskyldspresumsjonen (manuskript 2001) side 212 er dette i realiteten eit synspunkt som kunne gjerast gjeldande på mange rettsfelt der det ikkje er tvil om at reaksjonen har karakter av straff i høve til EMK.”*¹²⁶

Dersom reaksjonen både inneholder sterke elementer av straff og erstatningsrettslige elementer, tilsier Høyesteretts uttalelse at den strafferettslige karakteren ikke kan gå på bekostning av den erstatningsrettslige:

¹²³ *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*, avsnitt 105.

¹²⁴ *Janosevic v. Sweden*, avsnitt 68.

¹²⁵ Rt. 2002 s. 509, side 522.

¹²⁶ *Ibid.*

“Tilleggsskatten må også vurderast ut frå i kva grad han er avskrekkande og straffande. Som eg var inne på, har nettopp almenprevensjonen vore eitt sentralt moment i føremålet. Det er i effektivisering av opplysningsplikta at reaksjonen har sitt viktigaste føremål. Reglane inneheld etter mitt syn i stor grad straffande sanksjonar mot klanderverdige handlemåtar. Her er det nære sambandslinjer til forhøgd tilleggsskatt og til straff, der så vel individualprevensjon som almenprevensjon må seiast å stå sterkt.”¹²⁷

Etter dette må det undersøkes hvor stort innslag av pønalt og avskrekkende formål den aktuelle reaksjonen har. Etter uttalelsene i Ezeh and Connors, synes det ikke å være rom for å delvis begrunne reaksjonen med pønalt formål for å unnta reaksjonen fra straffebegrepet.

Oppsummeringsvis inneholder kriteriet *“the nature of the offence”* tre vurderingsmomenter som er aktuelle for avhandlingens problemstilling. EMD har ansett reaksjonens anvendelsesområde som et viktig vurderingsmoment der et bredt og allment nedslagsfelt vil trekke reaksjonen i retning av å være straff. Disiplinære elementer ved reaksjonen synes å trekke i motsatt retning av straffebegrepet. Dessuten har reaksjonens strafferettslige karakter stor betydning for utfallet. Herunder kan det ha betydning om reaksjonen inneholder skyldkonstatering eller ikke. Objektive vurderingsmomenter kan føre til at reaksjonen ikke er en *“criminal charge”*. Dersom den administrative reaksjonen har et sammenfallende innhold med en straffebestemmelse, vil dette kunne tale for at reaksjonen er straff. Det tredje vurderingsmomentet er om reaksjonen har et pønalt formål. Dersom hele eller deler av reaksjonens begrunnelse er pønalt og avskrekkende, så vil den ofte bli ansett som en *“criminal charge”*.

2.4.4 “The nature and the degree of severity of the penalty”

Det tredje Engel-kriteriet er *“the degree and severity of the penalty”*.¹²⁸ I Öztürk-avgjørelsen ble kriteriet nærmere presisert som *“the nature and degree of severity of the penalty”*.¹²⁹

Ordlyden knytter kriteriet til innholdet i og alvorret av den reaksjonen som lovbrøyteren risikerer å få. EMD har angitt en fremgangsmåte for å fastslå om kriteriet er oppfylt:

“The nature and severity of the penalty which was “liable to be imposed” on the applicants ... are determined by reference to the maximum potential penalty for which the relevant law provides ... The actual penalty imposed is relevant to the determination ... but it cannot diminish the importance of what was initially at

¹²⁷ Rt. 2002 s. 509, side 522.

¹²⁸ Engel and others v. The Netherlands, avsnitt 82.

¹²⁹ Öztürk v. Germany, avsnitt 50.

stake..."¹³⁰

Det konkrete ilagte gebyr må ikke komme i vegen for hva lovovertræderen faktisk risikerte. Det betyr at gebyrets øverste ramme illegges stor vekt. I Öztürk-avgjørelsen ble vegtrafikkgebyret felt som straff under Engel-kriteriet "*the nature of the offence*".

Domstolen valgte likevel å understreke at:

*"As the contravention ...was criminal for the purposes of Article 6 (art. 6) of the Convention, there is no need to examine it also in the light of the final criterion stated above.... The relative lack of seriousness of the penalty at stake ...cannot divest an offence of its inherently criminal character."*¹³¹

Tilsvarende skjedde i Lauko v. Slovakia, hvor en bot på 300 slovakiske kroner ble ansett som straff etter EMK. Til tross for reaksjonens beskjedne størrelse, mente retten at reaksjonens strafferettslige karakter var så framtrædende at reaksjonen ble felt som straff etter kriteriet "*the nature of the offence*".¹³²

Man kan utlede to momenter fra disse dommene. For det første har det ingen betydning for resultatet at gebyret er beskjeden i størrelse når reaksjonen allerede har oppfylt kriteriet "*the nature of the offence*". For det andre knytter vurderingen seg til hvilken type reaksjon det er snakk om. Reaksjoner med frihetsstraff er såpass alvorlige at de ofte vil bli ansett som straff. Der man subsidiært risikerer frihetsstraff, vil frihetstraffen utgjøre "*maximum potential penalty*".¹³³ Den klare hovedregel er derfor at reaksjoner med frihetsstraff ofte anses som en "*criminal charge*".¹³⁴

Gebyrets størrelse synes isolert sett å ikke bli tillagt særlig stor vekt av EMD. I Porter v. The United Kingdom ble klager ilagt et gebyr pålydende 36,966,542 britiske pund.¹³⁵ Klageren risikerte ikke frihetsstraff. Domstolen uttalte:

"While the risk of a prison sentence is not decisive for the classification of an offence as criminal ... the Court does not consider that the size of a monetary liability, which is compensatory rather than punitive in nature, can operate to bring the matter within the criminal sphere. It is equally conceivable, for example, that a person be found liable to pay very substantial sums in civil proceedings, and run the risk of bankruptcy in the

¹³⁰ Ezech and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 120, Campbell and Fell, avsnitt 73, Bendenoun, avsnitt 47, Engel and Others, avsnitt 85 m.fl.

¹³¹ Öztürk v. Germany, avsnitt 54.

¹³² Lauko v. Slovakia, dom 2. september 1998, søkenummer 26138/95, avsnitt 58.

¹³³ For eksempel Garyfallou AEBE v. Greece, dom 24. september 1997, søkenummer 18996/91, avsnitt 34.

¹³⁴ Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*, 2010, 3. utgave, side 367.

¹³⁵ Porter v. The United Kingdom, avgjørelse 8. april 2003, søkenummer 15814/02.

*event of non-payment.*¹³⁶

Konsekvensen av denne uttalelsen må være at gebyrets størrelse ofte vil ha liten betydning når det ikke medfølger en subsidiær påstand om frihetsstraff. Hvis gebyrets størrelse skal ha avgjørende betydning, må satsen være så stor og byrdefull at det taler for at reaksjonen anses som straff.¹³⁷ Jo større gebyret er, desto mer pønal må reaksjonen sies å bli.

Høyesterett har uttalt at:

*“Hvis sanksjonen går ut på betaling av penger, vil ikke størrelsen på beløpet nødvendigvis være avgjørende - men heller om beløpet utmåles etter strafferettslige prinsipper”.*¹³⁸

Uttalelsen innebærer at man også må undersøke utmålingspraksis for å kartlegge hvordan reaksjonen saksbehandles og utmåles. Dersom gebyret utmåles etter strafferettslige prinsipper, kan reaksjonen bli ansett som en *“criminal charge”*.

Etter dette vil økonomiske reaksjoner som ikke inneholder frihetsstraff sjelden oppfylle Engel-kriteriet *“the nature and the degree of severity of the penalty”*. Utmålingspraksis vil imidlertid kunne påvirke utfallet.

2.4.5 Helhetsvurdering

Dersom ingen av kriteriene alene fører til at en reaksjon blir ansett som straff, har EMD uttalt at kriterienes kumulative effekt likevel kan felle reaksjonen som *“criminal charge”*. Det vil først og fremst være aktuelt der en vurderingen av de to kriteriene hver for seg etterlater tvil.¹³⁹ EMD har imidlertid uttalt at en slik kumulativ vurdering av kriteriene skal foretas dersom kriteriene ikke blir oppfylt, jf. *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*.¹⁴⁰

¹³⁶ Porter v. The United Kingdom, *“the law”*, avsnitt 1.1.

¹³⁷ Rt. 2012 s. 921, avsnitt 38.

¹³⁸ *Op.cit*, avsnitt 35.

¹³⁹ Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 45.

¹⁴⁰ *Ezeh and Connors v. The United Kingdom*, avsnitt 86: *“...a cumulative approach may be adopted where separate analysis of each criterion does not make it possible to reach a clear conclusion as to the existence of a criminal charge”*.

2.5 Vurdering og konklusjon

I det følgende skal det klarlegges hvilke Engel-kriterier overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 oppfyller. Dette for å avdekke hvilke sider ved gebyrhjemmelen det er som medfører at reaksjonen havner inn under "*criminal charge*"-begrepet.

Problemstillingen er om en illeggelse av overtredelsesgebyr innebærer at det foreligger en "*criminal charge*" etter EMK artikkel 6 nr. 1. Det første som må avklares er om overtredelsesgebyret formelt eller reelt sett er klassifisert som straff etter norsk rett.

Hjemmel for overtredelsesgebyr er plassert i havressursloven kapittel 11, mens straffebestemmelsene er plassert i lovens kapittel 12. Lovgiver har således satt et lovteknisk skille mellom overtredelsesgebyret og straffesanksjonene i loven. Overtredelsesgebyr er heller ikke medregnet blant de alminnelige straffer i straffeloven § 15. Lovgivers oppfatning er at overtredelsesgebyret ikke er å regne som straff i Grunnlovens forstand.¹⁴¹ Fiskeri- og kystdepartementet legger som nevnt til grunn at innføringen av overtredelsesgebyret skal medføre en delvis avkriminalisering av tidligere straffbare handlinger.¹⁴²

I Rt. 2014 s. 620 kom Høyesterett enstemmig til at overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i akvakulturloven § 30 ikke var straff etter Grunnlovens § 96. Høyesterett vurderte bestemmelsen etter sin ordlyd på vedtakstidspunktet. Da var ordlyden likelydende med havressursloven § 59. Det enstemmige resultatet taler for at overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 heller ikke er straff etter nasjonal rett. Dessuten ilegges gebyret administrativt av Fiskeridirektoratets regionkontor og klageinstansen er Fiskeridirektoratets hovedkontor. Gebyret ilegges som et enkeltvedtak og følger forvaltningslovens prosessregler. En eventuell domstolsprøving skjer etter reglene i tvisteloven. Selv om gebyrhjemmelen i noen kvalifiserte tilfeller overlappes av straffebestemmelsene i havressursloven kapittel 12, må konklusjonen bli at overtredelsesgebyret etter havressursloven § 59 verken formelt eller i realiteten er straff etter norsk rett.

Ettersom overtredelsesgebyret ikke er rubrisert som straff etter nasjonal rett, må det

¹⁴¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 166.

¹⁴² Høringsnotatet side 12.

vurderes om gebyret oppfyller vilkårene for straff på bakgrunn av de to øvrige Engel-kriteriene.

Det neste spørsmålet er om overtredelsesgebyret oppfyller kriteriet *“the nature of the offence”*?

Spørsmålet må besvares på bakgrunn av de tre momentene reaksjonens anvendelsesområde, reaksjonens strafferettslige karakter og reaksjonens formål. Det første spørsmålet er om reaksjonen er av *“general character”* og dermed et nedslagsfelt som tilsier at kriteriet *“the nature of the offence”* er oppfylt.

Først må det avgjøres om reaksjonen retter seg mot *“all citizens”* eller *“a given group possessing a special status”*.

I medhold av havressursloven § 59 fjerde ledd er overtredelsesgebyrets virkeområde hjemlet i forskrift om bruk av overtredelsesgebyr.¹⁴³ Forskriften gjelder for alle innenfor hele det stedlige virkeområdet for havressursloven, også utlendinger og utenlandske foretak, jf. § 1. Det innebærer alle norske og utenlandske fartøy som høster viltlevende marine ressurser på norsk landterritorium, *“unnateke Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjøterritorium og indre farvatn, på den norske kontinentalsokkelen og i område oppretta med heimel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5”*, jf. havressursloven § 4 første ledd.

Forskriften § 4 lister opp hvilke overtredelser som kan ilegges overtredelsesgebyr. De aller fleste plikt- og unnlatesbestemmelser retter seg mot yrkesfiskere, men det *kan* også reageres mot fritidsfiskere, jf. havressursloven §§ 22 og 23. Potensielt sett kan overtredelsesgebyr dermed rettes mot alle som driver med fiske og fangst innenfor havressurslovens virkeområde. Utgangspunktet er derfor at gebyrhjemmelen har *“general character”* på grunn av gebyrets brede anvendelsesområde. EMDs rettspraksis tilsier med dette at overtredelsesgebyret ikke er rettet mot *“a given group possessing a special status”*.

I følge *Steinger v. Austria* må reaksjonen være *“aimed at singling out a specific group of*

¹⁴³ Forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven.

the population and subjecting them to a particular regime". I Prop. 103 L (2012-2013) skriver departementet på side 54 at konsesjonshavene i akvakulturretten utgjør "*a given group possessing a special status*", fordi det dreier seg om plikter rettet mot en svært avgrenset persongruppe – virksomheter som driver i henhold til akvakulturtillatelse. I motsetning til akvakulturloven favner pliktene i fiskerilovgivningen om en større gruppe enn de fartøy som fisker på ervervstillatelse. Fiskerireglementet retter seg også mot de som ikke behøver ervervstillatelse: Fritidsfiskere jf. § 22 og fartøy som holder seg innenfor en fangstverdi på kr 50 000 i året, jf. ervervstillatelsesforskriften § 1.¹⁴⁴ Derfor er det ikke grunnlag for analogi på dette tilfellet.

Reaksjonen retter seg etter dette mot "*all citizens*" og har i utgangspunktet et vidt nedslagsfelt som tilsier at den er av "*general character*". Dermed må det avgjøres om reaksjonen kan sies å være disiplinær.

Overtredelsesgebyret har et pønalt og avskrekkende formål, og det finnes ingen holdepunkter i verken lov eller forarbeider som tilsier at gebyret er ment å være disiplinær. Av den grunn må man undersøke systemet i sin helhet for å se om konteksten gir reaksjonen et disiplinært preg, jf. Ravensborg-avgjørelsen.

Fiskerilovgivningens reguleringsregime er omfattende og har sitt grunnlag i statens forvaltningsansvar av de viltlevende marine ressursene, jf. havressursloven § 2 og lovens forarbeider.¹⁴⁵ Det strenge pliktregimet er begrunnet i lovens formål, som er å sikre ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning, jf. havressursloven § 1. De som høster av de viltlevende marine ressursene må, av hensyn til å forhindre overbeskatning, følge en streng aktsomhetsplikt. Kontroll- og reguleringsregimet er omfattende og komplisert, og det kreves at de som driver aktivt med fiske og fangst har satt seg nøye inn i regelverket.

Hensikten med havressursloven § 59 er som nevnt å slå ned på mindre overtredelser for å hindre at nye overtredelser blir gjort. Reaksjonen har således et underliggende formål om å motivere til aktsomhet, samt en adferdsregulerende side. Riktignok er det uklart i EMD-praksis hvor grensen mellom disiplinærreaksjoner og straffereaksjoner går. Overtredelsesgebyrets adferdsregulerende side sammenholdt med den strenge

¹⁴⁴ Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv.

¹⁴⁵ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) side 179.

aktsomhetsplikten, gir imidlertid reaksjonen et visst disiplinært preg. I Ravensborg v. Sweden fremgikk det at:

“Measures ordered by courts under such rules are more akin to the exercise of disciplinary powers than to the imposition of a punishment for commission of a criminal offence.”¹⁴⁶

Rettergangsboten syntes i utgangspunktet å ha *“general character”*. Boten var imidlertid et adferdsregulerende tiltak fra rettens side mot en advokat. Ved opptreden i retten kan vedkommende i egenskap av sitt yrke sies å være underlagt en strengere aktsomhetsnorm en *“all citizens”*. Konteksten i Ravensborg kan imidlertid ikke sies å ha direkte overføringsverdi til havressursloven § 59. Uten ytterligere holdepunkter fra EMD-praksis må det derfor konkluderes med at overtredelsesgebyret ikke har tilstrekkelig innslag av disiplinære elementer.

Konklusjonen er dermed at reaksjonen er av *“general character”* og at nedslagsfeltet tilsier at Engel-kriteriet *“the nature of the offence”* er oppfylt.

Det neste vurderingsmomentet er om reaksjonen er *“criminal in nature”*.

I Öztürk-avgjørelsen ble det slått fast at vegtrafikkgebyret ikke hadde mistet sitt strafferettslige preg til tross for avkriminaliseringsreformen. Hensikten bak havressursloven § 59 er delvis å avkriminalisere handlinger som fortsatt er straffbare. Dette skjer gjennom å legge inn en terskel for når straffeansvar skal inntre.¹⁴⁷

Videre kreves det som nevnt at lovovertrederen har utvist forsett eller uaktsomhet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. At reaksjonen inneholder en skyldkonstatering er et ytterligere forhold som gir havressursloven § 59 en strafferettslig karakter.¹⁴⁸ Det har også betydning om reaksjonen har et sammenfallende innhold med en straffebestemmelse. Ved overtredelser av bestemmelser gitt i lov eller i medhold av havressursloven, kan det både sanksjoneres med flere av straffebestemmelsene i lovens kapittel 12 og med overtredelsesgebyr. Gjerningsinnholdet i bestemmelsene er likelydende. Det samme gjelder for skyldkravet. I teorien kan det dermed reageres med både straff og overtredelsesgebyr mot den samme handlingen. Det gir reaksjonen en

¹⁴⁶ Ravensborg v. Sweden, avsnitt 34.

¹⁴⁷ Høringsnotat av 2011, side 12.

¹⁴⁸ Ezech and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 105.

klar strafferettslig karakter.

Konklusjonen er dermed at reaksjonen er *“criminal in nature”*.

Det neste spørsmålet er om reaksjonen har et pønalt og avskrekkende formål.

I forarbeidene til deltakerloven fremgår det at overtredelsesgebyret skal ha et pønalt formål og det skal virke avskrekkende for å forhindre nye overtredelser.¹⁴⁹ I havressurslovens forarbeider henvises det til Sanksjonsutvalgets definisjon av en *“sanksjon”*:

“En negativ reaksjon som (...) har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål”.

I departementets høringsnotat fremgår det at:

*“Lovbrottsgebyr har to hovudføremål. Det eine er eit preventivt føremål, både individualpreventivt og allmennpreventivt. Det andre føremålet er pønalt, føremålet er at gjerningspersonen eller føretaket ved eit lovbrottsgebyr skal kjenne det som eit vonde som blir påført av staten”.*¹⁵⁰

Lovgiver ser ut til å ha definert og formålsbestemt seg rett inn i Engel-kriteriene. Det er lite tvil om at formålet med overtredelsesgebyret i stor grad er pønalt og avskrekkende og havner dermed i kjernen av Engel-kriteriet *“the nature og the offence”*. Det konkluderes derfor med at formålet er ment å være pønalt og avskrekkende.

Konklusjonen er at havressursloven § 59 oppfyller Engel-kriteriet *“the nature of the offence”*.

Ettersom det er tilstrekkelig at ett av Engel-vilkårene er oppfylt, foreligger det således en *“criminal charge”* etter EMK artikkel 6 nr. 1.

Sett at reaksjonen ikke oppfylte kriteriet *“the nature of the offence”*, blir det neste spørsmålet om overtredelsesgebyret oppfyller kriteriet *“the nature and degree of severity of the penalty”*?

¹⁴⁹ Ot.prp.nr.70 (2003-2004) s. 28.

¹⁵⁰ Høringsnotat av 2011, side 5.

Det som skal kartlegges er reaksjonens innhold og alvorlighetsgrad.

Først og fremst må det avklares hvilken type reaksjon det er snakk om.

Overtredelsesgebyret er en økonomisk reaksjon som har klare paralleller til en ordinær bot. Verken havressursloven § 59 eller forskriften hjemler adgangen for å ilegge frihetsstraff subsidiært. Med støtte i Porter v. The United Kingdom medfører dette forholdet at gebyret i utgangspunktet ikke oppfyller Engel-kriteriet.¹⁵¹

Spørsmålet blir derfor om reaksjonen har en slik alvorlighetsgrad at den likevel oppfyller Engel-kriteriet.

Gebyret kan ilegges både fysiske og juridiske personer. Fiskeridirektoratets oversikt over anbefalt reaksjonsnivå viser at gebyret ofte ilegges skipper, og er som regel på kr 10 000,-.¹⁵² I tillegg kan rederiet pålegges å betale verdien av ulovlig fangst i medhold av reglene om administrativ inndragning, jf. havressursloven § 65. Forvaltningspraksis viser at gebyret som regel utgjør en relativt beskjeden sum. Dette taler for at reaksjonens alvorlighetsgrad er lav.

Etter bestemmelsens annet ledd kan gebyret ilegges på inntil kr 100 000,- per rettssubjekt, som da tilsvarer "*maximum potential penalty*". I henhold til Ezeh and Connors-avgjørelsen er det "*maximum potential penalty*" som har størst vekt i avveiningen.¹⁵³ Der rettssubjektet er en fysisk person, som for eksempel en skipper, vil et gebyr på henholdsvis kr 100 000,- være byrdefullt. Dette taler for at reaksjonen oppfyller Engel-kriteriet. På den andre siden legger EMD sjelden vekt på gebyrets størrelse i vurderingen av reaksjonens alvorlighetsgrad dersom det ikke risikeres subsidiær frihetsstraff. Dette tilsier at gebyret må være betydelig større for å kunne omfattes av "*criminal charge*"-begrepet. Gebyrets størrelse trekker reaksjonen i motsatt retning av å være straff etter EMK.

Som redegjort for tidligere har det også betydning om beløpet utmåles etter strafferettslige prinsipper.¹⁵⁴ En slik praksis kan medføre at reaksjonen blir ansett som

¹⁵¹ Porter v. The United Kingdom, "The law", avsnitt 1.1

¹⁵² Se vedlegg 1.

¹⁵³ Ezeh and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 120, annet ledd, med henvisninger til bl.a Campbell and Fell, avsnitt 73.

¹⁵⁴ Rt. 2012 s. 921, avsnitt 35.

straff etter EMK. Det følger av forskriften § 5 første ledd at gebyret skal fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle. Bestemmelsen angir videre hvilke hensyn som kan vektlegges ved utmålingen. Etter bestemmelsens ordlyd har handlingens alvorlighetsgrad, fortjenesten, potensiell fortjeneste, om det foreligger konkurrens, graden av skyld og forvaltningens merkostnader for håndtering av saken innvirkning på utmålingen av gebyret. Utmålingsreglene har likehetstrekk med strafferettslig utmåling der både overtredelsens art og omfang, grad av skyld og konkurrens har betydning for reaksjonens innhold og alvor, jf. straffeloven § 48b. Dette gir overtredelsesgebyret en viss alvorlighetsgrad som skal utredes nærmere i påfølgende avsnitt.

Fiskeridirektoratets har også utarbeidet en veileder for sine saksbehandlere med retningslinjer for hvordan overtredelsesgebyret skal utmåles.¹⁵⁵ Veilederen er et interndokument som bidrar til å etablere forvaltningspraksis. I følge veilederen skal overtredelsesgebyrets utmålingsnivå samsvare med straffenivået i rettspraksis før overtredelsesgebyret ble innført.¹⁵⁶ Direktoratet har tatt utgangspunkt i en domssamling utarbeidet av Troms og Finnmark Statsadvokatembeter, og plukket ut de avgjørelsene som omhandler strafferettslige bøter for å bruke bøtenivået som veiledende satser.¹⁵⁷ Utmålingspraksisen er svært lik den som tidligere ble gjort da handlingen var straffbar, og den som fortsatt gjøres når overtredelsen anses å falle innenfor lovens straffebestemmelser. Saksbehandlingen legger seg således på påtalepraksis og knytter forholdet direkte opp mot strafferettspraksis. Dette gir reaksjonen en vesentlig større alvorlighetsgrad enn dersom saksbehandlingen hadde vært selvstendiggjort fra strafferetten, og taler for at Engel-kriteriet er oppfylt. Hvem og hvordan reaksjonen ilegges gjenspeiler også reaksjonens alvorlighetsgrad. At reaksjonen ilegges som et enkeltvedtak av forvaltningen tilsier på den andre siden en mindre alvorlighetsgrad enn ved offentlig påtale.

Med denne begrunnelsen må konklusjonen bli at reaksjonen har en slik alvorlighetsgrad at den oppfyller Engel-kriteriet "*the nature and degree of severity of the penalty*". Det betyr at også dette Engel-kriteriet medfører at havressursloven § 59 er en "*criminal charge*" etter EMK artikkel 6 nr. 1.

¹⁵⁵ Vedlegg 2.

¹⁵⁶ Vedlegg 2, side 21, fra punkt 5.4 flg.

¹⁵⁷ <http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2011/Domssamling.pdf>. Sist sett 4. desember 2014.

Oppsummeringsvis var det følgende momenter som medførte at reaksjonen ble ansett som en *“criminal charge”*: Ved vurderingen av *“the nature of the offence”* ble disse momentene oppfylt: Reaksjonens anvendelsesområde, reaksjonens strafferettslige karakter og reaksjonens pønale og avskrekkende formål. I vurderingen av reaksjonens strafferettslige karakter var de avgjørende momentene at overtredelsesgebyret ikke har mistet sitt strafferettslige innhold etter lovgivers avkriminaliseringsprosess, at reaksjonen overlapper flere straffebestemmelser i havressurslovens og at reaksjonen også forutsetter skyldkonstatering.

I tillegg medførte dagens utmålingspraksis at overtredelsesgebyret også oppfyller kriteriet *“the nature and degree of severity of the penalty”*. I neste punkt skal disse sidene ved havressursloven § 59 analyseres nærmere for å forsøke å kartlegge et rettslig handlingsrom.

3. Myndighetenes handlingsrom ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59

3.1 Introduksjon

Hittil er det avdekket at det er liten realitetsforskjell mellom en strafferettslig bot og det administrative overtredelsesgebyret i havressursloven § 59. Det må gjerne være to systemer med strafferettslig og administrativ ileggelse av økonomiske reaksjoner, men da bør det også være en innholdsmessig forskjell mellom dem. Ellers vil distinksjon ha lite for seg. For å oppnå dette kan man for eksempel undersøke om gebyret legislativt kan begrunnes på andre måter enn det rent strafferettslige. Dette skal diskuteres nedenfor.

Høyesterett har som nevnt allerede slått fast at overtredelsesgebyret i akvakulturloven § 30 er en *“criminal charge”*:

“Partene legger til grunn at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 faller inn under begrepet «criminal charge» i EMK artikkel 6. Straffebegrepet i EMK er vesentlig videre enn Grunnlovens begrep, og jeg er enig i at gebyret er straff i konvensjonens forstand.”¹⁵⁸

¹⁵⁸ Rt. 2014 s. 620, avsnitt 47.

Siden dette var en sivil sak, var retten bundet av partenes påstander og kunne derfor ikke foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet. Uten en nærmere vurdering, er det heller ikke mulig å utlede hvilke sider ved reaksjonshjemmelen som oppfyller Engel-kriteriene. Det svekker standpunktets betydning for etterfølgende saker. Det er heller ikke gitt at konklusjonen ville vært like klar dersom partene hadde vært uenige.

La oss si at det finnes et rom for å ilegge overtredelsesgebyret uten at det er straff etter EMK, jf. drøftingene i punkt 2.2. Hvordan kan det utnyttes? I det følgende skal funnene i punkt 2 brukes for å undersøke muligheten til å ilegge overtredelsesgebyret administrativt uten å oppfylle Engel-kriteriene. Siden en kumulativ effekt av kriteriene også kan felle reaksjonen som straff, er det hensiktsmessig med en grundig analyse av alle momentene som trekker overtredelsesgebyret i retning av "*criminal charge*"-begrepet. Herunder skal det diskuteres alternative formålsbetraktninger enn de som er gjenstand for rådende oppfatning i dag.

3.2 "The nature of the offence"

3.2.1 Generelt

I punkt 2.5 var det de tre momentene reaksjonens anvendelsesområde, reaksjonens strafferettslige karakter og reaksjonens formål som medførte at "*the nature of the offence*" ble oppfylt. I dette punktet skal vurderingsmomentene analyseres opp mot havressursloven § 59 for å kartlegge alternativer der gebyret kan ilegges uten at kriteriet blir oppfylt.

3.2.2 Reaksjonens anvendelsesområde

Havressursloven § 59 retter seg potensielt mot alle og enhver som driver med fiske og fangst, jf. punkt 2.5. Den rammer "*all citizens*" og har av den grunn "*general character*", jf. punkt 2.5. En mulig innfallsvinkel kan være å omdefinere bestemmelsens anvendelsesområde.

Dersom reaksjonen kun rettet seg mot yrkesfiskere, så ville reaksjonens nedslagsfelt muligens vært "*a given group possessing a special status*". EMD-praksis gir i alle fall rettslig grunnlag til å diskutere mulighetene for en slik endring, se punkt 2.4.3. For å kunne drive med næringsmessig fiske må fartøyet ha ervervstillatelse, jf. deltakerloven §

4. Alle fartøy som driver med næringsmessig fiske er dessuten merkepliktig og fartøyene må registreres i merkeregisteret, jf. ervervstillatelsesforskriften § 12. Denne gruppen kan skilles ut og må derfor kunne utgjøre *“a special group of the population”*.¹⁵⁹ Ervervsfiskere er også underlagt strenge reguleringer av kvoter, redskaper, rapporteringsplikter, føringer av fangstdagbok mv. Dette strenge reglementet må kunne innebære at fiskerne er *“subjected to a particular regime”*.¹⁶⁰ Gjennom å rette trusselen om gebyr mot ovennevnte persongruppe, vil overtredelsesgebyret kunne trekkes i motsatt retning av *“criminal charge”*-begrepet.

På den andre siden var ikke reaksjonens anvendelsesområde et tema da Høyesterett i Rt. 2007 s. 1217 vurderte om administrativ inndragning var straff etter EMK. Den omtvistede bestemmelsen var den gamle saltvannsfiskeoven § 11 tredje ledd.¹⁶¹ Den del av bestemmelsen som var relevant for problemstillingen hadde følgende ordlyd:

“Blir død eller døende fisk fanget i strid med bestemmelser i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov, ilandført frivillig eller etter påbud, tilfaller fangsten eller dens verdi vedkommende salgsorganisasjon. Det samme gjelder dersom fisk blir levert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Vedtak om inndragning treffes av Fiskeridirektoratet. Departementet kan gi forskrift om at salgsorganisasjonen kan gi vederlag for omkostningene når det er åpenbart at fangsten ikke var tilsiktet”.

Ordlyden synes å ramme den samme personkrets som havressursloven § 59. At Høyesterett ikke berørte temaet peker i retning av at momentet ikke har avgjørende vekt. Høyesteretts bærende begrunnelse for at administrativ inndragning ikke var straff etter EMK var at reaksjonen ble ilagt på objektivt grunnlag, uten et pønalt formål.¹⁶² Høyesteretts rettsanvendelse kan tilsi at hvis reaksjonen inneholder objektive kriterier og mangler et pønalt formål, så vil antakelig ikke reaksjonens anvendelsesområde påvirke resultatet. Inndragning skiller seg fra overtredelsesgebyr i den forstand at det er verdien av den fangst som vedkommende ulovlig har tilegnet seg som inndras. En alternativ løsning kan dermed være å ilegge overtredelsesgebyr som kompensasjon for det tapet samfunnet påføres ved lovovertrædelsen. Denne muligheten skal jeg diskutere i punkt 3.2.4 flg.

¹⁵⁹ Steininger v. Austria, avsnitt 36.

¹⁶⁰ *Op.cit.*, avsnitt 36.

¹⁶¹ Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske (opphevet).

¹⁶² Rt. 2007 s. 1217, avsnitt 42.

3.2.3 Reaksjonens strafferettslige karakter

Overtredelsesgebyret har et innhold som gir reaksjonen en klar strafferettslig karakter, jf. punkt 2.5. Det avgjørende er at handlingen tidligere var kriminalisert, at reaksjonen forutsetter skyldkonstatering, at reaksjonen har et sammenfallende innhold med en straffebestemmelse og at reaksjonens formål er pønalt og avskrekkende. Lite kan gjøres med førstnevnte. Derfor går jeg videre til å diskutere skyldkravet.

EMD har som nevnt uttalt at skyldkonstatering er et kjennetegn som gir reaksjonen strafferettslig karakter.¹⁶³ At reaksjonen ble ilagt på objektive grunnlag var som nevnt et viktig argument for at administrativ inndragning ikke ble ansett som "*criminal charge*" i Rt. 2007 s. 1217.

Minstekravet til skyld i havressursloven § 59 er som nevnt uaktsomhet.

Overtredelsesgebyret ilegges ved brudd på lovens pliktbestemmelser, og disse pliktbestemmelsene forutsetter ikke skyld. Når for eksempel plikten til å føre landings- og sluttseddel er overtrådt, så foreligger det en lovovertrødelse, uavhengig av skyld. På den måten henger ikke overtredelsesgebyrets skyldkrav sammen med den øvrige lovteknikken i havressursloven. I tillegg er det som nevnt et underforliggende formål bak overtredelsesgebyret å få fiskere og rederier til å følge regelverket. Dette bidrar til å gi reaksjonen en adferdsregulerende side. Disse momentene taler for at det ikke er nødvendig med skyldkonstatering for å oppnå gebyrets formål.

EMD har uttalt at objektivisering av gjerningsinnholdet for å effektivisere regelverket ikke er tilstrekkelig til å unnta reaksjonen fra straffebegrepet. Gebyret vil fortsatt ha strafferettslig karakter.¹⁶⁴ En eventuell objektivisering av havressursloven § 59 må derfor begrunnes med andre hensyn enn effektivisering av regelverket. I akvakulturloven § 30 er skyldkravet fjernet, blant annet for å forhindre at foretakene organiserer seg bort fra ansvar.¹⁶⁵ Dette er det ikke behov for i fiskerilovgivningen. Som regel er det skipper og/eller kaiformann som er ansvarlig for overtrødelsen. Brudd på rapporteringsplikten vil som regel skyldes uaktsomhet hos skipper. Dersom overtrødelsen skyldes systemsvikt ombord, er det rederiet som ansvarliggjøres. Det får eventuelt bli opp til lovgiver å vurdere en alternativ begrunnelse for å objektivisere

¹⁶³ Ezech and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 105.

¹⁶⁴ Janosevic v. Sweden, avsnitt 68 og Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden, avsnitt 79.

¹⁶⁵ Prop.103 L (2012-2013) side 104.

reaksjonen.

En mulig løsning kan være å begrunne overtredelsesgebyret med gjenopprettende formål. Dette skal jeg gå nærmere inn på i punkt 3.2.5 flg. I erstatningsretten er det også oppstilt en aktsomhetsnorm der den uaktsomme kan ansvarligjøres. Dersom beviskravet hadde blitt vurdert etter erstatningsrettens prinsipper, ville reaksjonen fått mindre karakter av straff. Et senket beviskrav vil også bidra til å effektivisere saksbehandlingen. Avhandlingen gir ikke rom for å gå nærmere inn på erstatningsrettens subjektive elementer, så jeg nøyer meg med å presentere dette som en mulighet.

At gjerningsbeskrivelsene i flere av straffebestemmelsene i kapittel 12 og havressursloven § 59 er likelydende, bidrar til å gi reaksjonen strafferettslig karakter. Det skaper nær tilknytning mellom overtredelsesgebyret, straffebestemmelsene og påtalemyndigheten, jf. punkt 2.5. Det kan ikke være overlatt til tilfeldighetene om det skal ilegges straff eller gebyr.

Fiskeridirektoratet er tildelt omfattende diskresjonært skjønn og det er forutsatt at direktoratet skal etablere en veiledende forvaltningspraksis på området. Det er som nevnt innlagt en teoretisk terskel for når en sak skal sendes over til påtalemyndigheten. Hvor denne terskelen går kan vanskelig leses ut av forarbeidene. Skjønnets kan være forvirrende og gjøre rettstilstanden vanskelig å forutse for lovovertrederen. Risikerer lovovertrederen straff eller en administrativ reaksjon? I saker hvor Fiskeridirektoratet må ta stilling til om overtredelsen er så grov at saken må sendes til påtalemyndigheten, vil saksbehandlingen dessuten kunne dra ut i tid. Tidsforløpet vil kunne stride med lovgivers ønske om en effektiv saksbehandling og EMKs krav til avgjørelse innen rimelig tid.

Det foreligger dermed gode grunner til at overtredelsesgebyret i større grad bør sees uavhengig av straffebestemmelsene. Det vil også bidra til å gi reaksjonen mindre karakter av straff. En mulig fremgangsmåte for å oppnå uavhengighet kan for eksempel være å erstatte den pønale, legislative begrunnelsen med en gjenopprettende begrunnelse. Denne muligheten skal diskuteres i det følgende.

3.2.4 Reaksjonens formål

Straffens definerende element er både av EMD og i norsk rett ansett å være det pønale formål. I norsk rett er det vanlig å definere straff som et onde som staten tilføyer lovovertrederen på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt han skal føle det som et onde.¹⁶⁶ Til tross for ønsket om å avkriminalisere handlingen, har lovgiver valgt den pønale og avskrekkende begrunnelsen for overtredelsesgebyret. Dermed har lovgiver definert reaksjonen rett inn i Engel-kriterienes kjerne, og formålet bak bestemmelsen har således en klar strafferettslig karakter.

I Öztürk-avgjørelsen uttalte EMD følgende:

*"Indeed, the sanction ...seeks to punish as well as to deter. It matters little whether the legal provision contravened by Mr. Öztürk is aimed at protecting the rights and interests of others or solely at meeting the demands of road traffic. These two ends are not mutually exclusive..."*¹⁶⁷

Det synes dessuten å spille liten rolle at reaksjonen har andre framtrepende formål når den også har et pønalt og avskrekkende formål. Det er i alle fall ikke nok å begrunne reaksjonen sekundært med pønalt og avskrekkende formål for å få reaksjonen utenfor straffebegrepet.¹⁶⁸ En kasuistisk gjennomgang av EMDs rettspraksis ville muligens kunne avdekke hvor stort pønalt innslag som må til før en reaksjon beveger seg inn i "criminal charge"-begrepet. Uten å ha undersøkt dette nærmere, og inntil spørsmålet er avklart, kan det generelt anbefales å erstatte den pønale og avskrekkende begrunnelsen i sin helhet med andre formål.

I det følgende skal det undersøkes om overtredelsesgebyret kan tjene til andre formål enn å straffe.

3.2.5 Erstatningsrettslige betraktninger

EMD legger opp til at reaksjoner som er gjenopprettende begrunnet trekker i motsatt

¹⁶⁶ Johs. Andenæs, Alminnelig strafferett, 5. utgave 2004, 4. opplag 2010 ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, side 11.

¹⁶⁷ Öztürk v. Germany, avsnitt 53.

¹⁶⁸ Ezech and Connors v. The United Kingdom, avsnitt 105.

retning av å være straff.¹⁶⁹ Rettspraksis oppfordrer dermed til å undersøke om illeggelsen av overtredelsesgebyret kan begrunnes med erstatningsrettslige formål. Det må først og fremst skilles mellom erstatning i og utenfor kontraktsforhold.¹⁷⁰ Dette punktet skal diskutere mulighetene for skadeerstatning, mens neste punkt skal diskutere avtalerettslige betraktninger.

Etter alminnelige erstatningsrettslige vilkår må det foreligge et økonomisk eller ikke-økonomisk tap.¹⁷¹ For eksempel kan forvaltningen få dekket det tap som samfunnet er påført gjennom den lovstridige handling. Gebyret vil i så fall tilfalle staten. Formålet med reaksjonen vil dermed bli å kompensere for samfunnets tap, i stedet for å påføre overtrederen et onde. En slik betraktningstype har ikke vært vanlig i dagens reaksjonsordning. Det er derfor svært få rettskilder som berører spørsmålet. Det finnes imidlertid enkelte administrative reaksjoner som er begrunnet direkte eller indirekte med erstatningsrettslige prinsipper. I det følgende skal det redegjøres for utvalgte rettskilder som berører spørsmålet.

I Rt. 2012 s. 921 hadde NAV fattet vedtak om tilbakebetaling av utbetalte dagpenger med rentetillegg, jf. folketrygdloven § 22-17 bokstav a.¹⁷² Det ble reist bedrageriltale om det samme forholdet. Det ble derfor reist spørsmål om rentetillegget var straff etter EMK artikkel 6 nr. 1. Retten kom til at vedtaket ikke var en "criminal charge" fordi rentetilleggets formål utelukkende var avsavnskompensasjon:

"På denne bakgrunn finner jeg det klart at formålet med rentetillegget ikke var av pønalt karakter, men at ordningen hadde til hensikt å etablere et substitutt for en ordinær rente - altså et gjenopprettende eller erstatningsrettslig formål".¹⁷³

Høyesterett er med andre ord ikke fremmed for at administrative reaksjoner kan begrunnes med erstatningsrettslige formålsbetraktninger. Høyesterett har også anerkjent at erstatningsformål trekker reaksjonen i motsatt retning av å ha strafferettslig karakter.¹⁷⁴ Avgjørelsen var enstemmig og har derfor stor rettskildemessig vekt. Den gir gode føringer for hva som skal til for at en reaksjon kan

¹⁶⁹ Bendenoun v. France, avsnitt 47, Jussila v. Finland, avsnitt 38, Janosevic v. Sweden, avsnitt 68, Nykänen v. Finland, avsnitt 40.

¹⁷⁰ Peter Lødrup, Morten Kjelland, *Erstatningsrett*, 6. utgave, 2009, side 55.

¹⁷¹ Lødrup og Kjelland, side 50.

¹⁷² Lov 28 februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

¹⁷³ Rt. 2012 s. 921, avsnitt 27.

¹⁷⁴ *Op.cit.*, avsnitt 22.

havne utenfor konvensjonens straffebegrep.

Det finnes også innslag av erstatningsrettslige elementer i ordinær tilleggsskatt, jf. ligningsloven § 10-2 jf. § 10-4.¹⁷⁵ I forarbeidene omtales reaksjonen som et "refusjonsbeløp".¹⁷⁶ Dette tankegodset må kunne overføres til havressursloven § 59. I Rt. 2002 s. 509 vurderte Høyesterett om reaksjonen var straff etter EMK. Retten under dissens (9-4) til at reaksjonen var en "criminal charge". Flertallet mente som nevnt at det kunne diskuteres hvor langt erstatningsbetraktninger rekker som avgrensningskriterium.¹⁷⁷ Uttalelsen ble ikke gjentatt av Høyesterett i Rt. 2012 s. 921.

Mindretallet, som kom til motsatt resultat, mente at bestemmelsen tok sikte på å:

"...være et vederlag for skattemyndighetenes utgifter til kontrollapparatet (...) At vederlaget ikke ilegges etter erstatningsrettslige prinsipper, men fastsettes som et normalvederlag i forhold til den unndratte skatt, er av underordnet betydning. I den forholdsmessige beregning, som innebærer at vederlaget utmåles i prosent av unndratt skattebeløp, ligger intet element av straff".¹⁷⁸

Ettersom det er mindretallets uttalelse, kan den ikke tillegges avgjørende vekt. Uttalelsen kan likevel illustrere den gjennomgående tanke om erstatningsrettslige formålsbetraktninger. Mindretallet knyttet samfunnets tap til de omkostninger og kontrollutgifter som lovovertrederen påførte samfunnet gjennom selve overtredelsen. Høyesterett anerkjente derfor muligheten for at en reaksjon kan begrunnes i kontroll- og undersøkelsesutgifter. Sanksjonsutvalget anerkjente delvis erstatningsrettslige argumenter i NOU 2003: 15. Utvalget knyttet også det økonomiske tapet til forvaltningens kontroll- og undersøkelsesutgifter.¹⁷⁹

Lovgiver synes ikke å ha hatt for øye at havressursloven § 59 skal begrunnes med erstatningsrettslige formål. Berg mener at lovgivers manglende overveielse taler for at overtredelsesgebyr ikke kan brukes som økonomisk kompensasjon til det offentlige.¹⁸⁰ På den andre siden skriver han at det ut fra et lovgiverperspektiv kan være av interesse å gå bak den positive retten og klarlegge om reaksjonens formål overhode lar seg begrunne på en slik måte.

¹⁷⁵ Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning, Berg, side 128.

¹⁷⁶ Ot.prp.nr. 29 (1978-1979) side 44-45.

¹⁷⁷ Rt. 2002 s. 509, side 521-522.

¹⁷⁸ *Op.cit*, side 527.

¹⁷⁹ NOU 2003:15 side 171.

¹⁸⁰ Berg, side 129.

I oktober 2014 behandlet Høyesterett en sak om strafferettslig inndragning av fangstverdi på grunn av ulovlig fiske.¹⁸¹ Høyesterett fremhevet blant annet viktigheten av at det foretas kontroll i fiskeriene:

*“Effektiv kontroll med fiskeriene er svært viktig av hensyn til ressursforvaltningen. (...) Reglene om melding av fangst bygger på at fiskeriforvaltningen skal ha et riktig sanntids bilde av fangstsituasjonen. (...) Fangstdagbøkene [er] et viktig virkemiddel for ressursforvaltningen, gjennom fiskerimyndighetenes kvotekontroll og kvoteavregningen overfor det enkelte fiskefartøy”.*¹⁸²

Effektiv kontroll er svært viktig på fiskerirettens område for å forhindre overbeskatning. Dette tilsier hyppige kontroller med påfølgende saksbehandling. Håndhevelsesshensyn gjør seg sterkt gjeldende. Underrapportering av fangst, feilføring av landings- og sluttsedler eller avvik i posisjonsrapporteringene medfører betydelige kontroll- og undersøkelsesutgifter for fiskeriforvaltningen. I tillegg påføres det offentlige et økonomisk tap tilsvarende verdien av lovbruddet. Eksempler på slike tap kan være verdien av ulovlig fangst og verdien av en eventuell ubalanse i økosystemet. For førstnevnte reageres det som regel med administrativ inndragning, jf. deltakerloven § 27 og havressursloven § 65.

Når det gjelder ubalanse i økosystemet kan mange små overtredelser til sammen bli kostnadsfullt for samfunnet. Ved mange små underrapporteringer kan den kumulative effekten påvirke økosystemet, som igjen kan medføre reelle tap. For eksempel hvis et fangstfartøy leverer et tonn fisk til et fiskemottak i Båtsfjord. Etter havressursloven § 39 skal det føres landings- og sluttseddel. Det er sjelden tilsyn ved disse landingene. Rapporteringsplikten bygger derfor på tillit. Begge parter har store muligheter til å underrapportere fangsten med for eksempel 1000 kilo uten å bli oppdaget.

Ved store leveranser kan små feilføringer utgjøre svært store verdier. Det kan påvirke neste års fangstkvote og fartøyenes næringsinntekt. Modellene som beregner kvoter kan dessuten bli usikre når man ikke kjenner til hvor store rapporteringsavvik som foreligger. Over tid kan enkeltovertrødelser føre til overbeskatning. Det som kan kreves erstattet må være den verdi som ble revet vekk ved lovovertrødelser og som ellers ville tilfalt samfunnet.

¹⁸¹ Rt. 2014 s. 996.

¹⁸² *Op.cit.*, avsnitt 19, 22 og 27.

Utmålingsspørsmålet kan imidlertid by på utfordringer. Mindretallet i Rt. 2002 s. 509 syntes derimot ikke å stille noen krav om at utmålingen må basere seg på erstatningsrettslige prinsipper. Berg foreslår en timesats eller sats per ekspedisjon som en måte å utmåle kontroll- og undersøkelsesutgifter på.¹⁸³ Lovgiver har uttalt at gebyret ikke kan være for lite til at det motiverer til nye lovbrudd. Siden dagens gebyrer starter på kr 10 000,- tilsier håndhevelsessensyn at timesatsen bør starte relativt høyt. Offentlige salærsatser kan være et utgangspunkt. Det kan også tenkes faste satser for ulike overtedelser av fiskerilovgivningen. Ettersom det i dag utregnes kvoter basert på en utregningsmodell, kan det tenkes tilsvarende metode for å regne ut hvor mye underrapporteringer koster samfunnet. Begge alternativene ville stilt krav til utformingen av reaksjonshjemmelen.

Hittil er det redegjort for at erstatningsrettslige formålsbetraktninger kan bidra til å løsrive havressursloven § 59 fra strafferettspraksis og selvstendigjøre fiskeriforvaltningen fra påtalemyndigheten. Rettspraksis gir få holdepunkter for hvor stort innslag av erstatningsrettslige elementer som må til for å at reaksjonen skal unntas fra "*criminal charge*"-begrepet. Det som kan utledes er at reaksjoner med gjenopprettende formål, som også har klar karakter av straff, antakelig vil oppfylle Engel-kriteriene likevel. Jeg har foreslått flere alternativer for å unngå dette. Det kan også være formålstjenelig å undersøke andre alternative begrunnelser. Siktemålet med neste punkt vil være å diskutere avtalerettslige betraktninger som et alternativ til det pønale og avskrekkende formålet.

3.2.6 Avtalerettslige betraktninger

Et tenkelig scenario kan være å begrunne overtredelsesgebyret med avtalerettslige prinsipper. Et alternativt rettslig grunnlag for å ilegge gebyr er den private autonomi. I dette tilfellet siktes det til forvaltningens adgang til å inngå avtaler som gir opphav til forpliktelser for den private.¹⁸⁴ Slike avtaler kan også omfatte reaksjoner i tilfelle brudd på avtalevilkårene. Innholdet i slike avtalevilkår kan tenkes å referere til offentligrettslige krav og forpliktelser.¹⁸⁵ I det følgende skal det redegjøres for om, og i

¹⁸³ Berg, side 130.

¹⁸⁴ *Op.cit*, side 52.

¹⁸⁵ *Ibid.*

hvilken grad privatautonomi kan brukes som kompetansegrunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser fastsatt i, eller i medhold av havressursloven.

Det finnes noen få administrative reaksjoner i norsk rett som har et så sterkt avtalerettslig preg at de er antatt å falle utenfor “*criminal charge*”-begrepet.¹⁸⁶ Skoghøy berører så vidt temaet i artikkelen “Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven”.¹⁸⁷ Skoghøy knytter kontraktsrettslige betraktninger til tilleggsavgift etter vegtrafikkloven § 31 a jf. § 31 femte ledd for overtredelser av bestemmelser om avgiftsparkering.¹⁸⁸

*“Selv om slik tilleggsavgift krever lovhjemmel, kan den på grunn av sitt sterke kontraktsrettslige preg etter min oppfatning neppe betraktes som straff etter EMK”.*¹⁸⁹

En slik betraktningssmåte må kunne videreføres til havressursloven § 59. Spørsmålet er i det følgende om samtykke kan benyttes som kompetansegrunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Utgangspunktet for vurderingen må tas i avtalefriheten. Forvaltningen må på lik linje med andre rettssubjekter ha utgangspunktet om å kunne inngå avtaler om det de måtte ønske.¹⁹⁰ En tenkelig begrensning kan finnes i legalitetsprinsippet og kravet til lovhjemmel. Ettersom en avtalerettslig tankegang forutsetter aksept, vil samtykket fungere som et alternativt kompetansegrunnlag. Dermed har man et rettslig utgangspunkt. Hvordan kan disse kontraktsrettslige betraktningene anvendes på fiskeritillatelsessystemet?

I dagens ressursforvaltning er tillatelsessystemet preget av gjensidighet – tillatelseshaver får et privilegium og forplikter seg på samme tid til å følge et bestemt regelverk. Ervervstillatelse gis kun til den som har drevet med ervervsmessig fiske i minst tre av de siste fem årene, jf. deltakerloven § 6. Søkeren får på bakgrunn av sin særlige yrkeskompetanse tillatelse til å utvinne fellesskapets ressurser. Med dette følger et betydelig forvaltningsansvar. Tillatelsen må kunne sies å være en oppfordring til å

¹⁸⁶ Som eksempler nevner Skoghøy transportselskapenes “snikgebyr” som hjemles i selskapenes vedteker, se side 306.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk.

¹⁸⁹ Skoghøy, side 306.

¹⁹⁰ Generelt om avtalefrihet: Johan Giertsen, *Avtaler*, 2. opplag, 2008, side 28.

overholde regelverket. Det er kanskje ikke urimelig at dette ansvaret gjøres mer vidtrekkende for en yrkesfisker sammenlignet med en hvilken som helst fritidsfisker. Tillatelsessystemet kan derfor sies å ha innslag av avtalerettslige momenter.

Disse avtalerettslige momentene kan det bygges videre på. Et tenkelig scenario kan være å utforme fisketillatelsene som kontrakter med fastatte vilkår om å følge fislerilovgivningen. Energiloven § 10-7 og vannressursloven §60a hjemler adgangen til å reagere med overtredelsesgebyr ved brudd på fastsatte konsesjonsvilkår.¹⁹¹ Uten å gå nærmere inn på disse konsesjonsbestemmelsene, kan en mulig løsning være å hente inspirasjon derfra. Det får i så fall bli opp til lovgiver å vurdere.

I Rt. 2002 s. 1007 (sniagebyr) ble det reist spørsmål om et gebyr ilagt i medhold av Oslo Sporveiers befordringsvedtekter var straff etter EMK. Gebyret ble ilagt for ikke å ha dokumentert gyldig billett ved kontroll. Førstevoterende uttalte at:

" Tilleggsavgiften er ikke straff etter norsk rett. Det er tvert imot en privatrettslig sanksjon. Det er ikke kjent at EMD i noe tilfelle har vurdert om en sanksjon ilagt av et privat rettssubjekt kan være en «criminal charge» etter artikkel 6 nr. 1. Jeg tar ikke stilling til i hvilken utstrekning en slik sanksjon overhodet omfattes av artikkel 6 nr. 1".¹⁹²

Sporveisselskapene tilbyr produkter på markedet på bestemte vilkår. Kanskje det kan opereres på tilsvarende måte i fiskerinæringen? For eksempel gjennom tilgang til fiskeriene mot at fiskerilovgivningen følges. Slike kontraktsvilkår kan inntas i fiskeritillatelsene på samme måte som i energikonsesjoner. En overtredelse av lovgivningen kan følgelig bli regulert- og ansett som et kontraktsbrudd. Reaksjonshjemmelen kan også inntas i fiskeritillatelsene. For mer alvorlige overtredelser kan det henvises til straffeforfølgning med hjemmel i lov.

Råfisklaget påberopte seg kontraktsbasert inndragning i Rt. 1975 s. 931. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak om inndragning av bruttoverdien av ulovlig fanget fisk. Høyesterett kom enstemmig til at salgslagene ikke hadde hjemmel til å foreta inndragning. Retten fant ikke hjemmel i lov for slik inndragning og Høyesterett kunne heller ikke se at inndragningen var avtalt. Vedtaket ble derfor kjent ugyldig. Retten tok imidlertid ikke stilling til om det var rettslig adgang til å avtale inndragning.

¹⁹¹ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

¹⁹² Rt. 2002 s. 1007, side 1011.

Problemstillingen ble verken avvist eller bekreftet. Berg mener at Høyesterett synes å anta at slik adgang foreligger.¹⁹³ Jeg kan ikke finne grunnlag for en slik antakelse. Jeg tror heller at Høyesterett bevisst har holdt spørsmålet åpent. Av disse to nevnte avgjørelsene kan det i alle fall utledes at en slik adgang ikke er avfeid.

I avtalesammenheng er det økonomisk tap ved kontraktsbrudd som er gjenstand for regulering.¹⁹⁴ I obligasjonsretten blir forhåndsavtale om misligholdserstatning omtalt som konvensjonalbøter.¹⁹⁵ I stedet for misligholdserstatning, kan tapsposten i dette tilfelle være myndighetenes kontroll- og undersøkelsesutgifter, eller for eksempel et realtap tilsvarende ubalansen som påføres økosystemet. En avtalebasert reaksjonskompetanse kan dekke det reaksjonsbehov som fellesskapet har på forvaltningssektoren.

Snikgebyret er på sin side utmålt som en tilleggsavgift. Jernbanelovens forarbeider begrunner avgiften (snikgebyr) med hensynet til å forhindre misbruk.¹⁹⁶ En analogisk betraktning åpner kanskje for å innta en tilleggsavgift i en eventuell avtale om fisketillatelse. Avgiften kan begrunnes med hensynet til å forhindre misbruk av regelverket. I fiskerinæringen er mulighetene for økonomisk vinning store og oppdagelsesrisikoen er liten. Dette momentet underbygger hensynet til å forhindre misbruk av regelverket i en eventuell tilleggsavgift. Legalitetsprinsippet kan imidlertid sette begrensninger for hvor høyt en slik avgift kan settes.

Det kan kanskje ha mer for seg å utmåle kontraktstap på den måten som jeg anbefalte i forrige punkt, eventuelt medregnet en tilleggsavgift. En slik organisering av fisketillatelsene vil kreve en omfattende omregulering av lovgivningen. Det vil også kunne oppstå en del rettslige begrensninger. En tenkelig grense kan være den monopollignende situasjonen som oppstår: De som ønsker tilgang til fiskeriene må samtykke i vilkårene fordi fiskeritillatelsene er eneste vei inn til fiskeriene. Det kan tenkes å stride med avtaleloven § 36.¹⁹⁷ Et annet tenkelig spørsmål er om det vil være uforholdsmessig tyngende å kreve at tillatelseshaver samtykker til en slik avtale (jf. den

¹⁹³ Berg side 55.

¹⁹⁴ Jo Hov, *Avtalerett og partsskifte, Kontraktsrett II*, 2. utgave 2002, 4. opplag 2012, side 215.

¹⁹⁵ Hagstrøm, Viggo, *Obligasjonsrett*, 2. utgave, 2002, side 643.

¹⁹⁶ NOU 1991: 32 Jernbaneloven på side 37 flg.

¹⁹⁷ Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fulmakt og ugyldige viljeserklæringer.

monopol lignende situasjonen).¹⁹⁸ I praksis innebærer tillatelseshavers aksept at vedkommende samtykker i å følge regelverket. Disse spørsmålene er det imidlertid ikke rom for å besvare i denne avhandlingen, og er kun ment som eksempler på problemstillinger som kan oppstå.

Konklusjonen må være at det finnes rettslig åpning for å regulere fiskeritillatelsene som avtaler, men det forutsetter samtykke fra utøvende fiskere, et omfattende lovendringsarbeid og forutgående undersøkelser av de rettslige skrankene som eventuelt måtte dukke opp.

3.3 “The nature and degree of severity of the penalty”

Til sist må det også knyttes noen merknader til Engel-kriteriet “*the nature and degree of severity of the penalty*”. Kriteriet knytter seg som nevnt til innholdet i og alvor av den reaksjonen som lovbrøtteren risikerer å få.

Utmålingsreglene i forskriften § 5 har som nevnt i punkt 2.5 sterke likehetstrekk med strafferettslig utmåling hvor både overtredelsens art og omfang, grad av skyld og konkurrans har betydning for reaksjonens innhold og alvor. At utmålingspraksis i tillegg er svært lik eller muligens identisk med påtalepraksis og strafferettspraksis, medfører at reaksjonen må anses som “*criminal charge*”. Av den grunn er det naturlig å analysere også denne siden av reaksjonsordningen,

Denne måten å saksbehandle og utmåle gebyret på gir grunn til å stille spørsmål ved den praksis som i dag foreligger. Kanskje Fiskeridirektoratet i større grad kan løsrive seg fra bøtesystemet og påtalepraksis? Hvis intensjonen er å operere med to ulike reaksjonssystemer, så bør kanskje ikke den ene reaksjonsordningen legge seg på samme praksis som den andre.

En løsning kan være å begrunne og utmåle gebyret etter én av de to alternativene som er diskutert ovenfor. I rettspraksis har man i alle fall ikke vært fremmed for å anvende disse betraktningene på administrative reaksjoner.

Oppsummeringsvis er det i punkt 3 diskutert og foreslått alternative måter å begrunne

¹⁹⁸ Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett* 10. utgave, 2014 side 403-404 og Rt. 1995 s. 738 på side 741

og ilegge overtredelsesgebyret på. Som et ledd i å selvstendiggjøre reaksjonsordningen fra både påtalepraksis og tilknytningen til lovens straffebud for øvrig, oppfordres lovgiver og fiskeriforvaltningen til å etablere en selvstendig praksis for utmåling og legislativ begrunnelse. Jeg har foreslått å enten begrunne gebyret med erstatningsrettslige eller avtalerettslige formål. Det forutsetter et omfattende lovendringsarbeid som ville resultere i et nytt og selvstendig saksbehandlingsregime, og som etter min mening vil være nøkkelen til å skille gebyret ut fra "*criminal charge*"-begrepet". Forslagene vil kunne bidra til å skape et rettslig handlingsrom.

Med henvisning til uttalelsene i *Jussila v. Finland* og drøftelsene i punkt 2-3, er konklusjonen at det finnes et handlingsrom der overtredelsesgebyret kan ilegges uten å oppfylle kriteriene for straff etter EMK artikkel 6 nr. 1.¹⁹⁹ Handlingsrommet forutsetter at gebyret defineres bort fra Engel-kriteriene, og krever at man erstatter dagens pønale legislative begrunnelse.

4. Avsluttende kommentarer

Høyesterett fastslår at overtredelsesgebyret er straff etter EMK. Er det nødvendig å anvende straff når man kan oppnå formålet om å få fiskerne til å følge regelverket med for eksempel erstatning? Hvorfor skal man bruke pønale reaksjoner på de mildeste overtredelser? På et tidspunkt vil overtredelsen bli så alvorlig, at det av hensyn til allmennhetens rettsfølelse vil bli nødvendig å reagere med straff. I vårt tilfelle er man imidlertid på den andre siden av vektskålen.

Riktignok er straffebegrepet i EMK videre enn det norske, og det er nok denne innfallsvinkelen lovgiver har hatt når det har blitt initiert en avkriminalisering. Grensen for hva som er administrativt og hva som er strafferettslig er imidlertid svært flytende. For en privatperson kan det uansett være vanskelig å skille mellom administrative gebyrer og bøter. På folkemunne kalles tross alt et parkeringsgebyr for "bot". En økonomisk reaksjon vil sannsynligvis ofte bli oppfattet som inngripende og straffende for en privatperson uansett.

¹⁹⁹ *Jussila v. Finland*, avsnitt 46.

Det kan også spørres hvorvidt det skal være forvaltningens oppgave å ilegge pønale reaksjoner. Administrative reaksjoner har nok kommet for å bli, men det sitter mange saksbehandlere i førsteinstans uten juridisk utdanning. Når en reaksjon anses som en "criminal charge", stilles det svært strenge krav til prosessen. Rettssikkerhetsgarantiene som utløses er både ulovfestede og komplekse. Det legges dermed mye ansvar på saksbehandlerne som må påse at EMK artikkel 6 blir fulgt.

Mitt forslag er først og fremst å endre den legislative begrunnelsen bak gebyret. I stedet for å tenke nytt, synes lovgiver å gå for de trygge løsningene som har nær tilknytning til vår allerede velfungerende straffelovgivning.

5. Kilder

Lover

- 1814 Kongerike Norges Grunnlov av 17. mai 1814
- 2013 Lov 31. mai 2013 nr. 24 (endringer i deltakerloven)
- 2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltelevande marine ressursar (havressursloven)
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (den nye straffeloven)
- 2004 Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)
- 2002 Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)
- 2000 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- 1999 Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

- 1997 Lov 28 februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- 1990 Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- 1983 Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske (saltvannsfiskeloven) (opphevet)
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- 1980 Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)
- 1976 Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (soneloven)
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 1965 Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)
- 1918 Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fulmakt og ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven)
- 1902 Lov 22. mai 1902 nr. 10 om almindelig borgelig Straffelov (straffeloven)

Internasjonale konvensjoner

- EMK The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, vedtatt 4. november 1950, i kraft 3. september 1953
- Wien-konvensjonen Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969, i kraft 27. januar 1980

Forskrifter

- 2012 Forskrift 7. desember 2012 nr. 1144 om ervervstillatelse, registrering og merking av fiskefartøy mv. (ervervstillatelsesforskriften)
- 2011 Forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven

Forarbeider, proposisjoner, høringsnotat mv.

- Kgl. Res 22. mars 2013 Oppnevning av Sjømatindustriutvalget

| | |
|---------------------------------------|---|
| Prop.103 L (2012-2013) | Endringer i akvakulturloven (Fiskeri- og kystdepartementet) |
| Ot.prp. nr. 76 (2007-2008) | Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte -andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, -tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i -trygdesaker) |
| Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) | Om lov om forvaltning av de viltlevande marine ressursar (havressurslova) |
| Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) | Om lov om akvakultur (akvakulturloven) |
| Ot.prp.nr. 70 (2003-2004) | Om lov om endring i lov 26 mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv. |
| Ot.prp. nr. 29 (1978-1979) | Om ligningslov og endringer andre lover |
| NOU 2005: 10 | Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (Havressursloven) |
| NOU 2003: 15 | Fra bot til bedring – et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff |
| NOU 1991: 32 | Jernbaneloven |
| Høringsnotat av 21. januar 2011 (FKD) | Forslag til ny forskrift om lovbrotsgebyr og tvangsmulkt i medhald av havressurslova |

Dommer og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen

| <u>Dato</u> | <u>Søkenummer.:</u> | <u>Parter:</u> |
|-------------|---------------------|---|
| 10.05.14 | 37394/11 | Glantz v. Finland |
| 10.05.14 | 11828/11 | Nykänen v. Finland |
| 02.07.13 | 40265/07 | Východoslovenská Vodárenská Spoločnosť, A.S. v. Slovakia, |
| 17.04.12 | 21539/07 | Steininger v. Austria |
| 23.02.12 | 27765/09 | Hirsi Jamaa v. Italy |
| 20.12.11 | 20899/03 | G.C.P v. Romania |

| | | |
|----------|-------------|---|
| 18.10.11 | 53785/09 | Tomasovic v. Croatia |
| 10.02.09 | 14939/03 | Zolotukhin v. Russia |
| 01.02.07 | 12277/04 | Storbråten v. Norway |
| 01.02.07 | 11143/04 | Mjelde v. Norway |
| 23.11.06 | 73053/01 | Jussila v. Finland |
| 04.02.05 | 46827/99... | Mamatkulov and Askarov v. Turkey |
| 09.10.03 | 39665/98... | Ezeh and Connors v. The United Kingdom |
| 08.04.03 | 15814/02 | Porter v. the United Kingdom |
| 12.11.02 | 32559/96 | Fortum Corporation v. Finland |
| 23.07.02 | 36985/97 | Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden |
| 23.07.02 | 34619/97 | Janosevic v. Sweden |
| 16.04.02 | 37971/97 | Stes Colas Est and others v. France |
| 11.01.01 | 43862/98 | Inocêncio v. Portugal |
| 28.10.99 | 26780/95 | Escoubet v. Belgium |
| 02.09.98 | 26138/95 | Lauko v. Slovakia |
| 24.09.97 | 18996/91 | Garyfallou AEBE v. Greece |
| 10.06.96 | 19380/92 | Benham v. The United Kingdom |
| 24.11.94 | 17621/91 | Kemmache v. France (Nr. 3) |
| 23.03.94 | 14220/88 | Ravnsborg v. Sweden |
| 24.02.94 | 12547/86 | Bendenoun v. France |
| 27.08.91 | 13057/88 | Demicoli v. Malta |
| 22.05.90 | 11034/84 | Weber v. Switzerland |
| 07.07.89 | 10873/84 | Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden |
| 28.06.84 | 7819/77... | Campbell and Fell v. The United Kingdom |
| 21.02.84 | 8544/79 | Öztürk v. Germany |
| 28.04.78 | 5856/72 | Tyrer v. the United Kingdom |
| 08.06.76 | 5100/71... | Engel and others v. The Netherlands |
| 21.02.75 | 4451/70 | Golder v. the United Kingdom |
| 27.06.68 | 1936/63 | Neumeister v. Austria |

Høyesterettspraksis

2014 Rt. 2014 s. 996
Rt. 2014 s. 620

| | |
|------|------------------|
| 2012 | Rt. 2012 s. 1556 |
| | Rt 2012 s. 921 |
| 2011 | Rt. 2011 s. 1211 |
| | Rt. 2011 s. 910 |
| | Rt. 2011 s. 800 |
| 2010 | Rt. 2010 s. 1121 |
| 2007 | Rt. 2007 s. 1217 |
| 2005 | Rt. 2005 s. 833 |
| 2002 | Rt. 2002 s. 1007 |
| | Rt. 2002 s. 509 |
| 2000 | Rt. 2000 s. 996 |
| 1995 | Rt. 1995 s. 738 |
| 1975 | Rt. 1975 s. 931 |

Juridisk litteratur

Andenæs, Johs., Matningsdal, Magnus og Rieber-Mohn, Georg Fredrik, *Alminnelig strafferett*, 5. Utgave, (2004), 4. opplag, 2010.

Berg, Bjørn O., *Forvaltningssanksjoner*, (Trondheim 2005)

van Dijk, Pieter, van Hoof, Fried, van Rijn, Arjen og Zwaak, Leo, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4th edition, (Oxford 2006)

Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgave (2014)

Giertsen, Johan, *Avtaler*, 2. opplag (2008)

Hagstrøm, Viggo, *Obligasjonsrett*, 2. utgave, (2002)

Hov, Jo, *Avtalerett og partsskifte, Kontraktsrett II*, 2. Utgave (2002), 4. Opplag (2012)

Johansen, Jon Petter Rui "Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Nr 03, 2005, side 295- 369

Kjølbrot, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*, 3. utgave, (2010)

Lødrup, Peter og Kjelland, Morten, *Erstatningsrett*, 6. utgave, (2009)

Skoghøy, Jens Edvin A., "Forvaltningssanksjoner, EMK og Grunnloven", *Jussens Venner*, Nr. 5, 2014, side 297-339

Elektroniske kilder

Adresse:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/fiske-og-havbruk/nou-sjomatindustriutvalget-.html?id=746471>

Sist sett: 29. november 2014.

http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Vedlegg_1_mandat_for_NOU.pdf

Sist sett 29. november 2014.

http://www.nrk.no/ytring/hvem-eier-torsken-om-50-ar_-1.12064191

Sist sett: 29. november 2014.

<http://debatt.nordlys.no/article/staten-raner-kystfolket>

Sist sett: 4. desember 2014.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dep/organisation.html?id=733>

Sist sett: 29. november 2014.

<http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2011/Domssamling.pdf>

Sist sett: 4. desember 2014.

Personside av seniorrådgiver Kathrine Kannelønning ved Fiskeridirektoratet. Det vises til telefonsamtale med Kannelønning som ble brukt som kilde i avhandlingen:

<http://www.fiskeridir.no/om-oss/telefon-og-e-post-til-ansatte/ressursavdelingen/reguleringsseksjonen/kathrine-kanneloenning> Sist sett: 13. desember 2014.

6. Vedlegg

1. Anbefalt nivå for overtredelsesgebyr med hjemmel i havressursloven, 1. juli 2014.
2. Veiledning for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr med hjemmel i havressursloven, 1. juli 2014.

